ANNO XVII - N. 5 SETTEMBRE - OTTOBRE 1965

RASSEGNA
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE BIMESTRALE
DI SERVIZIO

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Parte seconda: RASSEGNE - QUESTIONI - CONSULTAZIONI

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

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

Coordinamento generale: avvocati
Aristide Salvatori e Ugo Gargiulo.

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

IMPOSTE E TASSE IN GENERE

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

GIURISDIZIONI PENALI

SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

RASSEGNA DI DOTTRINA

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

INDICE DELLE CONSULTAZIONI (secondo l'ordine di materia)

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 9 giugno 1965, n. 43 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Mortati - D'Attardi e Bologna (n.c.).

Lavoro - Addestramento professionale dei lavoratori dell'edilizia - Oneri relativi - Non obbligatorietà nei confronti dei non appartenenti alle associazioni di categoria.

(Cost., art. 76; l. 14 luglio 1959, n. 741; d.P. 14 luglio 1960, n. 1032; d.P. 11 dicembre 1961, n. 1642).

Gli oneri relativi all'addestramento professionale degli operai addetti alle industrie edilizie ed affini, regolato dall'art. 61 *del contratto collettivo nazionale del* 24 *luglio* 1959 *e, per gli operai della provincia di Palermo, dalla clausola* 10 *dell'accordo collettivo provinciale del* 30 *settembre* 1959, *non sono suscettibili dell'estensione ai non appartenenti alle associazioni, in quanto non possono ritenersi attinenti alla specifica finalità posta dall'art.* 1, *l.* 14 *luglio* 1959, *n.* 741: *costituzionalmente illegittimi, pertanto, devono ritenersi l'articolo unico del d.P.* 14 *luglio* 1960, *n.* 1032, *per la parte in cui rende obbligatorio* erga omnes *l'art.* 61 *suddetto, nonché l'articolo unico del d.P.* 11 *dicembre* 1961, *n.* 1642, *per la parte in cui rende obbligatoria* erga omnes *la clausola* 10 *dell'accordo* 30 *settembre* 1959 (1).

---

(1) La pronuncia è relativa a due giudizi riuniti, promossi con due ordinanze emesse il 14 aprile 1964 dalla terza sezione penale della Cassazione, pubblicate nella *Gazzetta Ufficiale* del 29 agosto 1964, n. 21, e decisi in camera di consiglio, non essendosi costituite le parti.

Giurisprudenza costante della Corte, che ha posto lo stesso principio a base della sentenza 13 luglio 1963, n. 129, dichiarativa della illegittimità costituzionale dell'articolo unico del d.P. 14 luglio 1960, n. 1032 in relazione agli artt. 34 e 62 del contratto collettivo di lavoro 24 luglio 1959 per i lavoratori dell'industria edile, e del d.P. 9 maggio 1961, n. 865, in relazione all'art. 6 del contratto collettivo integrativo per la provincia di Salerno. Si veda in *Giur. cost.*, 1963, 1435, con nota di L. PALADINI sui nuovi orientamenti della Corte in tema di *erga omnes*. Cfr. anche sent. 18 marzo 1964, n. 31, *Giur. cost.*, 1964, 260; 23 ottobre 1964, n. 78, *Sent. e ord. Corte Cost.*, 1964, 5, 415.

CORTE COSTITUZIONALE, 9 giugno 1965, n. 44 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Jaeger - Zampoli (avv. Crisafulli) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Albisinni).

Lavoro - Infortuni in agricoltura - Obbligo del datore di lavoro di corrispondere periodicamente la retribuzione all'infortunato - Contrasto con gli artt. 3, 23 e 38 Cost. - Insussistenza.

(Cost., artt. 3, 23, 38; l. 19 gennaio 1963, n. 5, art. 4).

La disposizione dell'art. 4 *della legge* 19 *gennaio* 1963, *n.* 15, *che fa obbligo al datore di lavoro agricolo di corrispondere al dipendente lavoratore, in caso di infortunio, la retribuzione ridotta per i sei giorni successivi a tale evento, non viola l'eguaglianza del rapporto di lavoro agricolo rispetto a quello industriale* (*ove l'obbligo di protrarre per tre giorni*), *né la riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali, né il principio della competenza dello Stato a provvedere in materia di assistenza agli inabili al lavoro* (1).

(*Omissis*). — L'ordinanza del Pretore di Ferrara ha proposto la questione sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 della legge 19 gennaio 1963, n. 15, in riferimento alle norme contenute negli artt. 3, 23 e 38 della Costituzione; la Corte non ritiene però che gli argomenti addotti nell'ordinanza di rimessione, anche se integrati dalle osservazioni già esposte dal convenuto nel corso del giudizio di merito, possano essere considerati sufficienti a giustificare una dichiarazione di illegittimità costituzionale della disposizione denunciata.

Per quanto concerne il richiamo all'art. 3 della Costituzione, il fatto che nel settore della agricoltura l'imprenditore sia tenuto a corrispondere all'infortunato il 60 per cento della retribuzione per tre giornate in più di quelle imposte agli imprenditori industriali non può essere considerato rilevante ai fini di una dichiarazione di incostituzionalità. A prescindere dalla tenue entità della differenza, sicuramente più che compensata dalla misura notevolmente diversa delle retribuzioni nel

---

(1) La questione è stata sollevata dal Pretore di Genova con ordinanza 26 febbraio 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 2 maggio 1964, n. 108).

Nella decisione di legittimità costituzionale della norma in esame rispetto all'art. 3, viene riaffermato il principio ormai pacifico dell'eguaglianza differenziata. Da ultimo: Corte Cost., 16 febbraio 1963, n. 7, *Giur. cost.*, 1963, 61; Corte Cost., 9 giugno 1963, n. 88, *Giur. cost.*, 1963, 725; Corte Cost., 22 dicembre 1964, n. 118, *Giur. cost.*, 1964, 118; Corte Cost. 19 febbraio 1965, n. 7, *Giur. cost.*, 1965, 35; cfr. anche Esposito, *La Costituzione italiana*, 1954, 17 e segg.; Paladini, *Considerazioni sul principio costituzionale d'eguaglianza, Riv. trim. dir. pubbl.* 1962, 897. Per quanto concerne la questione di legittimità costituzionale delle norme *de quibus* in rapporto all'art. 38, non risultano precedenti in termini.

settore agricolo e in quello industriale, non si può contestare che la indubbia prevalenza in quest'ultimo dell'uso di mezzi meccanici ed automatici aggrava sensibilmente i rischi e rende quindi necessaria la imposizione di premi molto più alti a carico della imprese, come ha rilevato e sostenuto in particolare l'Avvocatura generale dello Stato.

È chiaro poi che in questa materia occorre tenere presente che ogni tipo di assicurazione, non escluse quelle sociali, è necessariamente disciplinato da un sistema proprio di norme e di clausole, in funzione di tanti fattori (numero degli assicurati, frequenza e gravità dei rischi, durata dei rapporti, misura delle retribuzioni e così via), i quali influiscono sensibilmente sulla entità dei premi, la cui massa deve garantire la possibilità di risarcire i danni: un controllo di legittimità della Corte Costituzionale sul merito dei calcoli attuariali, che sono a base della determinazione dei premi e delle liquidazioni dei danni nei diversi settori, non sarebbe nemmeno concepibile.

Ancor meno fondata appare la tesi della violazione dell'art. 23 della Costituzione, posto che tutte le prestazioni patrimoniali, che gravano sui datori di lavoro a norma della disposizione denunciata, sono esplicitamente imposte non solo « in base alla legge », ma proprio direttamente da questa; né è possibile ricavare dalla norma costituzionale richiamata dalla ordinanza alcun criterio informatore, che si presti ad essere considerato violato dall'art. 4 della legge n. 15 del 1963.

Meno evidente è invece la infondatezza del motivo desunto dall'art. 38 della Costituzione, che l'ordinanza del Pretore di Ferrara prospetta nella mancanza di ogni carattere retributivo, o anche di contributo agli istituti assistenziali, in una prestazione che figura imposta al singolo datore di lavoro a favore di un lavoratore dipendente proprio in un periodo, nel quale questi non presta la propria opera nella azienda. L'argomento addotto dal giudice di merito per motivare i propri dubbi in proposito non resiste peraltro alle obbiezioni prospettate dalla difesa dello Stato e da quella privata.

La prima ha richiamato insistentemente la necessità che gli oneri delle assicurazioni sociali siano posti soprattutto a carico degli imprenditori, in correlazione ai rischi personali cui si trovano esposti i lavoratori dipendenti nel corso della attività svolta ai fini della produzione. Questo principio si è ormai talmente affermato, che, a parere dell'Avvocatura generale dello Stato, l'eventuale cessazione di efficacia della norma denunciata, a seguito di una dichiarazione di illegittimità costituzionale, avrebbe la conseguenza di porre a carico dei datori di lavoro l'obbligo personale di provvedere integralmente alla carenza delle prestazioni assicurative per le giornate di salario non riconosciute a favore dei prestatori d'opera.

La difesa della parte privata ha sostenuto invece che una dichiarazione di illegittimità della norma in esame avrebbe quale conseguenza

un danno irrimediabile al lavoratore infortunato, a meno che non fosse dichiarata anche la illegittimità delle norme, che stabiliscono i periodi di carenza delle prestazioni assicurative.

A giudizio della Corte, si deve tener conto del fatto che, come risulta anche da altre norme della nostra legislazione, il caso di infortunio sul lavoro, al pari di quelli di malattia, di gravidanza, di puerperio, non costituisce di per sé motivo di sospensione e neppure di risoluzione del rapporto di prestazione d'opera: in tutte queste ipotesi è previsto infatti che se la legge non stabilisce « forme equivalenti » di previdenza o di assistenza, è dovuta al prestatore d'opera la retribuzione intera ovvero una indennità nella misura e per il tempo determinati dalle leggi speciali o da altre fonti, e che il periodo di assenza dal lavoro deve essere computato nell'anzianità di servizio (art. 2110, primo e terzo comma,e art. 2111, secondo comma, del c.c.).

Quando il rapporto non venga risolto, e le leggi speciali non prevedano la immediata corresponsione delle prestazioni assicurative al lavoratore infortunato, si deve ritenere conforme all'orientamento generale della nostra legislazione la imposizione all'imprenditore dell'obbligo di corrispondere al primo una retribuzione per il periodo di carenza di tali prestazioni; di conseguenza la norma che provvede a tal fine, per un tempo molto limitato ed in misura ridotta rispetto alla retribuzione normale, si inserisce perfettamente nel sistema della disciplina dei rapporti di lavoro vigente ormai da molti anni in Italia.

Né sembra consentito desumere argomenti in contrario dalle disposizioni dell'art. 38 della Costituzione, inteso senza dubbio piuttosto a concedere maggiori garanzie ai prestatori d'opera che a diminuirle: il quarto comma di tale articolo impone infatti espressamente taluni obblighi allo Stato e ad organi e istituti da questo predisposti od integrati, ma non vieta certamente che esso intervenga mediante apposite leggi a dare attuazione a tali fini, anche imponendo alcune prestazioni a carico degli imprenditori, come è accaduto e accade frequentemente proprio in materia di assicurazioni sociali. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 9 giugno 1965, n. 45 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Bonifacio - Dito (avv. Smuraglia).

Lavoro - Recesso dal rapporto di lavoro a tempo intederminato - Contrasto col diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. - Esclusione.
(Cost., art. 4; c.c., art. 2118, primo comma).

Il primo comma dell'art. 2118 *c.c., che prevede il recesso del datore di lavoro dal rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non è in contrasto con il diritto al lavoro previsto dall'art.* 4 *della Costituzione,*

dato che tale norma, così come non garantisce a ciascun cittadino il conseguimento di una occupazione, così non garantisce il diritto alla conservazione del posto (1).

(*Omissis*). — L'oggetto del presente giudizio è da ritenere perciò circoscritto al raffronto fra l'art. 2118, primo comma, del codice civile e l'art. 4, primo comma, della Costituzione, e di conseguenza la Corte non può portare il suo esame su altre questioni di legittimità della norma in riferimento a precetti costituzionali diversi da quello di cui le ordinanze assumono la violazione, ed in particolare sul problema — ampiamente trattato, specialmente nella discussione orale, dalle parti costituite — dei limiti che l'iniziativa privata incontra, ai sensi del secondo comma dell'art. 41 della Costituzione, nel suo estrinsecarsi attraverso l'autonomia contrattuale in materia di rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

3. - Nei descritti limiti e nei termini nei quali è stata proposta, la questione non appare fondata.

Il Pretore di Scalea esprime l'avviso che l'inammissibilità di ogni sindacato sull'esercizio del potere di recesso da parte del datore di lavoro — conseguente alla disciplina dettata dall'art. 2118 del codice civile, così come questa è stata ed è interpretata dalla costante giurisprudenza — non è conciliabile con la pretesa del lavoratore alla conservazione del posto di lavoro, che nell'art. 4 della Costituzione trova la sua fonte: dal che discenderebbe l'illegittimità costituzionale della norma impugnata. Ma la Corte ritiene che il denunziato contrasto non sussista.

Dal complessivo contesto del primo comma dell'art. 4 della Costituzione — già altre volte interpretato da questa Corte (cfr. sent. n. 3 del 1957, n. 30 del 1958, n. 2 del 1960, n. 3 del 1961, n. 105 del 1963) — si ricava che il diritto al lavoro, riconosciuto ad ogni cittadino, è da considerare quale fondamentale diritto di libertà della persona umana, che si estrinseca nella scelta e nel modo di esercizio dell'attività lavorativa. A questa situazione giuridica del cittadino — l'unica che trovi nella norma costituzionale in esame il suo inderogabile fondamento — fa riscontro, per quanto riguarda lo Stato, da una parte il divieto di

---

(1) La questione era stata proposta con sei ordinanze del 28 febbraio 1964 del Pretore di Scalea (*Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1964, n. 157). Non vi è stato intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La decisione è particolarmente importante, perché, pur avendo dichiarato non fondata la questione, ha rivolto un preciso invito al legislatore a riconsiderare tutta la materia dei licenziamenti, per introdurvi temperamenti e garanzie a favore del lavoratore, così come è stato di recente pattizzamente stabilito in sede sindacale (v. Contratto collettivo nazionale operai dell'industria per il 1965).

creare o di lasciar sussistere nell'ordinamento norme che pongano o consentano di porre limiti discriminatori a tale libertà ovvero che direttamente o indirettamente la rinneghino, dall'altra l'obbligo — il cui adempimento è ritenuto dalla Costituzione essenziale all'effettiva realizzazione del descritto diritto — di indirizzare l'attività di tutti i pubblici poteri, e dello stesso legislatore, alla creazione di condizioni economiche, sociali e giuridiche che consentano l'impiego di tutti i cittadini idonei al lavoro.

Da siffatta interpretazione deriva che l'art. 4 della Costituzione, come non garantisce a ciascun cittadino il diritto al conseguimento di un'occupazione (il che è reso evidente dal ricordato indirizzo politico imposto allo Stato, giustificato dall'esistenza di una situazione economica insufficiente al lavoro per tutti, e perciò da modificare), così non garantisce il diritto alla conservazione del lavoro, che nel primo dovrebbe trovare il suo logico e necessario presupposto.

4. - Con ciò non si vuol dire che la disciplina dei licenziamenti si muova su un piano del tutto diverso da quello proprio dell'art. 4 della Costituzione.

Se, infatti, è vero che l'indirizzo politico di progressiva garanzia del diritto al lavoro, dettato nell'interesse di tutti i cittadini, non comporta la immediata e già operante stabilità di quelli di essi che siano già occupati, ciò non esclude, ma al contrario esige che il legislatore nel quadro della politica prescritta dalla norma costituzionale adegui, sulla base delle valutazioni di sua competenza, la disciplina dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato al fine ultimo di assicurare a tutti la continuità del lavoro, e circondi di doverose garanzie — particolarmente per quanto riguarda i principi fondamentali di libertà sindacale, politica e religiosa, immediatamente immessi nell'ordinamento giuridico con efficacia *erga omnes*, e dei quali, perciò, i pubblici poteri devono tener conto anche nell'interpretazione ed applicazione del diritto vigente — e di opportuni temperamenti i casi in cui si renda necessario far luogo a licenziamenti.

Già in altra occasione (cfr. sent. n. 7 del 1958) la Corte ha rilevato che il potere illimitato del datore di lavoro di recedere dal rapporto a tempo indeterminato non costituisce più un principio generale del nostro ordinamento. Aspetto particolare di una disciplina che, in quanto riguarda tutti i contratti di durata a tempo indeterminato, non concede la dovuta rilevanza alla peculiare natura del rapporto di lavoro ed alla posizione del lavoratore nell'impresa, l'art. 2118 del codice civile è stato progressivamente ristretto nella sua sfera di efficacia sia da provvedimenti legislativi, i quali a tutela di particolari interessi dei lavoratori hanno limitato o temporaneamente precluso il potere di recesso del datore di lavoro (cfr., da ultimo, legge 9 gennaio 1963, n. 7), sia, soprattutto, da anche recentissimi accordi sindacali. Questi ultimi dimostrano

che le condizioni economico-sociali del paese consentono una nuova disciplina, verso la quale l'evoluzione legislativa viene sollecitata anche da raccomandazioni internazionali (cfr. 46ª e 47ª sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro). — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 24 giugno 1965, n. 48 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Chiarelli - Pres. Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese) c. Pres. Regione Siciliana (avv. Virga).

Corte Costituzionale - Conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione - Riferibilità del termine agli organi legittimati al ricorso.
(l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 39).

Sicilia - Conflitto di attribuzioni - Potere di decidere i ricorsi gerarchici degli Esattori delle imposte avverso le ordinanze dell'Intendente di Finanza che irrogano pene pecuniarie - Spetta agli organi dello Stato, non della Regione.
(statuto reg. sic., artt. 14, 17, 36; d.l. 12 aprile 1948, n. 507; l. 7 gennaio 1929, n. 4).

Il termine perentorio per la proposizione del ricorso per conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione va riferito esclusivamente agli organi legittimati al ricorso, vale a dire, per lo Stato, il Presidente del Consiglio dei Ministri, per la Regione il Presidente della Giunta Regionale (1).

Spetta allo Stato (Ministro delle Finanze) e non all'Assessore delle Finanze per la Regione siciliana la competenza a decidere i ricorsi gerarchici proposti, ai sensi della legge 7 gennaio 1929, n. 4, dagli esattori delle Imposte dirette dell'Isola, avverso le ordinanze intendentizie irroganti pene pecuniarie nella materia della riscossione (2).

(*Omissis*). — L'eccezione di irricevibilità del ricorso per decorrenza di termini non può essere accolta.

---

(1) Sulla prima massima, cfr. il precedente conforme, ricordato nella motivazione, della sentenza 30 dicembre 1958, n. 82, *Giur. it.*, 1959, I, 1, 510.

(2) La Corte ha accolto il ricorso dello Stato, fondandosi sulla sua costante giurisprudenza secondo cui, come è noto, la mancanza di norme di attuazione in una determinata materia impedisce l'esercizio delle relative funzioni legislative ed amministrative da parte della Regione.

Di conseguenza la Corte ha ritenuto assorbito quanto dedotto circa la natura di *legge-principio* della l. 7 gennaio 1929, n. 4 e la necessità del rispetto dei suoi limiti da parte delle Regioni.

È restato, altresì assorbito il profilo, pure dedotto dalla difesa dello Stato, circa la necessità dell'*abrogazione espressa* delle norme della legge del 1929, sancita dall'art. 1 della legge stessa; necessità che va riferita non solo alla legislazione statale, ma, ed *a fortiori*, anche a quella regionale.

Si vedano, ora, le nuove norme di attuazione dello Statuto regionale siciliano in materia finanziaria, approvato con d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074.

Questa Corte ha già avuto occasione di affermare che, in applicazione di un principio generale di diritto processuale, la notificazione o la conoscenza del provvedimento impugnabile, ai sensi dell'art. 39 della legge 11 marzo 1953, n. 87, debbono intendersi riferite agli organi legittimati a proporre il ricorso: vale a dire, per lo Stato, al Presidente del Consiglio dei Ministri; per la Regione, al Presidente della Giunta regionale (sent. n. 82 del 1958).

Nella specie, non essendo stato provato che il Presidente del Consiglio dei Ministri abbia avuto conoscenza del provvedimento dell'Assessore regionale prima della nota del Ministero delle finanze 20 maggio 1964, deve ritenersi la tempestività del ricorso, notificato il 18 luglio successivo.

Nel merito, il ricorso è fondato.

Non v'ha dubbio che, come questa Corte ha ripetutamente affermato (sent. nn. 9, 14, 17 e 52 del 1957) e com'è stato ricordato dalla difesa della Regione, in base al d.l. 12 aprile 1948, n. 507, la materia della riscossione dei tributi è stata trasferita dallo Stato alla Regione siciliana. Spetta conseguentemente alla Regione il potere di organizzare i servizi di riscossione ad essa affidati (sent. n. 52 del 1957) e rientra nella organizzazione di questi servizi la disciplina del rapporto esattoriale, in quanto diretto a tale riscossione.

Se non che, la materia trasferita alla Regione in base alla ricordata norma, pur comprendendo l'organizzazione dei servizi di riscossione, e quindi del servizio esattoriale, non si estende a quelle funzioni di sorveglianza sull'esecuzione del rapporto esattoriale che danno luogo alla applicazione di sanzioni amministrative, e in particolare all'irrogazione delle cosiddette pene pecuniarie, e che costituiscono un sistema, unitariamente disciplinato, di attività sopraordinata al servizio di riscossione, nel quale non possono essere considerate confuse. Tali funzioni, affidate dalle vigenti leggi statali all'Intendente di finanza e al Ministero delle finanze (art. 150 t.u., appr. con d. P.R. 15 maggio 1963, n. 858; artt. 55-59 della legge 7 gennaio 1929, n. 4), non hanno formato specificamente oggetto di norme di attuazione dello Statuto regionale, come questa Corte ebbe già occasione di rilevare nella sentenza n. 11 del 1957.

Deve quindi ritenersi tuttora in vigore la competenza del Ministro delle finanze a decidere sul ricorso gerarchico contro il decreto dell'Intendente di finanza che applichi le pene pecuniarie ai sensi delle ricordate norme di leggi statali, e deve di conseguenza essere annullato l'impugnato decreto dell'Assessore regionale per le finanze.

Ai fini del presente giudizio non occorre prendere in esame la tesi della difesa dello Stato circa la posizione della legge 7 gennaio 1929, n. 4, nel sistema tributario generale, e circa l'asserita inderogabilità delle sue norme da parte della Regione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1965, n. 50 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Fragali - Russo e Canzonieri c. Pres. Cons. Ministri e Ministero Finanze (sost. avv. gen. Stato Coronas).

Imposta di successione - Limite della prova in ordine ai debiti detraibili - Contrasto presunto con l'art. 53 Cost.

(Cost., art. 53; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, artt. 45 e 48).

Giudizio di legittimità costituzionale - Irrilevanza ai fini del sindacato di legittimità costituzionale di eventuali fattispecie concrete regolate dalla norma in esame.

Gli artt. 45 *e* 48 *del r.d.* 30 *dicembre* 1923 *n.* 3270, *che limitano le prove dei debiti detraibili ai fini dell'imposta di successione, non sono in contrasto con l'art.* 53 *della Costituzione, poiché la prova legale fornisce nella sostanza, la stessa certezza di quella libera, pur differendone nella diversa provenienza dell'accertamento, nella diversa efficacia e nel diverso carattere che in ciascun caso potrebbe assumere la configurazione della realtà* (1).

Il fatto che il contribuente non sia in grado di esibire la prova richiesta dagli artt. 45 *e* 48 *del r.d.* 30 *dicembre* 1923 *n.* 3270, *essendo un impedimento di mero fatto, ovvero una circostanza imputabile al contribuente od al suo dantecausa, che non abbia curato la formazione o la conservazione della prova legale, è una circostanza del tutto priva di rilevanza ai fini del sindacato di legittimità costituzionale demandato alla conoscenza della Corte Costituzionale* (2).

---

(1) La sentenza ha deciso su due questioni similari riunite, circa la presunta incostituzionalità degli artt. 45 e 48 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, contenenti la legge tributaria delle successioni.

Si assumeva dai ricorrenti che le norme in parola, limitando la prova dei debiti detraibili ai fini dell'imposta di successione, violassero il principio di cui all'art. 53 Cost., secondo cui la imposizione tributaria deve corrispondere alla effettiva capacità contributiva del cittadino e non già ad una capacità presunta.

L'ineccepibile decisione di infondatezza delle questioni ora considerate, è perfettamente conforme allo spirito della norma costituzionale, diretta ad assicurare una particolare tutela dell'interesse generale ad una equa imposizione e riscossione dei tributi: cfr. Corte Cost., 16 giugno 1964, n. 45, *Sentenze e ord. della Corte cost.*, 1965, 260.

Le norme in questione, come sostenuto dall'Avvocatura, ben lungi dall'essere in contrasto con l'art. 53 Cost., ne assicurano la rigida applicazione, contro l'eventualità di frodi dei contribuenti in collusione con terzi; cfr. in materia Corte Cost., 12 luglio 1965, n. 63, *infra*, 874.

(2) Nulla da rilevare anche in ordine alla seconda massima, essendo più che evidente che la Corte non debba occuparsi delle eventuali circostanze di fatto che impediscano nei casi concreti l'applicazione del precetto di costituzionalità; tali possibili situazioni non potrebbero certo inficiare la legittimità costituzionale delle norme in esame.

(*Omissis*). — 1. - Non è esatto che le norme denunciate siano in contrasto con la regola dettata nell'art. 53 della Costituzione, per cui il dovere di concorrere alla copertura della spesa pubblica si commisura alla capacità contributiva dei singoli obbligati.

Se per capacità contributiva deve intendersi l'idoneità soggettiva alla obbligazione di imposta, rivelata dal presupposto al quale la sua prestazione è collegata (sent. 16 giugno 1964, n. 45), non appare contestabile che il riferimento di quel presupposto alla sfera dell'obbligato deve risultare da un collegamento effettivo, e che ad un indice effettivo deve farsi capo per determinare la quantità dell'imposta che da ciascun obbligato si può esigere. Senonché non convincono né il giudice *a quo* né la parte privata comparsa quando sostengono che, nei casi in cui la legge àncora ad un sistema di prove legali la determinazione dell'esistenza del presupposto dell'obbligazione tributaria e della sua entità concreta, si dà una base fittizia all'imposizione.

La prova legale fornisce nella sostanza la stessa certezza di quella libera: la differenza è nella diversa provenienza dell'accertamento, nella diversa sua efficacia, nel diverso carattere che assume in ciascun caso la configurazione della realtà. In via generale, la prova legale vuole creare stabilità e sicurezza alle relazioni giuridiche; ma nella materia fiscale vuole anche proteggere l'interesse generale alla riscossione dei tributi contro ogni tentativo di evasione, ed evitare la libera scelta dei mezzi di prova o la discrezionale valutazione dei loro risultati in un campo in cui non è consigliabile creare sfere di autonomia dispositiva. Di più, nella materia tributaria, la prova legale permette di rendere precisa e netta la consistenza della pretesa pubblica, che apprezzamenti discrezionali sulle conseguenze delle prove esibite potrebbero far risultare di esperimento disuguale; e dà al procedimento quella semplicità che è presupposto di una sollecita riscossione dell'imposta. Non si può omettere di ricordare che l'interesse fiscale riceve nella Costituzione una sua particolare tutela (art. 53 e 14, secondo comma); in modo che, al contrario di quanto mostra di credere la parte privata, esso si configura, non come uno degli interessi indistinti che sono affidati alla cura dell'Amministrazione statale, ma come un interesse particolarmente differenziato che, attenendo al regolare funzionamento dei servizi necessari alla vita della comunità, ne condiziona l'esistenza (sentenza 4 aprile 1963, n. 45).

2. - Viene rilevato nella seconda ordinanza di rimessione che non sempre il contribuente è in grado di esibire la prova richiesta dalle norme denunciate. In tal modo però, o si oppongono impedimenti che, essendo di mero fatto, sono estranei ad ogni problema di legittimità costituzionale, sia pure sotto il profilo del principio dell'eguaglianza, o si deducono circostanze che, potendo consistere in fatti imputabili al contribuente o al suo dantecausa, il quale non ha curato la formazione

o la conservazione della prova legale, sono parimenti prive di rilevanza ai fini del sindacato spettante a questa Corte.

A codesti fini non rileva nemmeno obiettare che talora le norme impugnate richiedono una particolare certificazione del terzo, o mediante dichiarazione di sussistenza del credito, come è previsto nell'art. 48, o mediante particolari certificazioni tratte dai libri commerciali, come è disposto nell'art. 45; e che il rifiuto del terzo a rilasciare codeste attestazioni impedisce al contribuente di far valere la sua pretesa alla deduzione di passività dall'ammontare dell'imponibile e praticamente pone nella disponibilità del terzo la pretesa medesima.

Nel caso dell'art. 48 il rifiuto del terzo è causa di sua responsabilità per danni, come è espressamente comminato nella norma. Questa responsabilità ha sufficiente copertura nell'ammontare del credito che il terzo ha verso il contribuente; e pertanto non è fondato che la sua previsione, presupponendo la solvibilità del terzo, che può mancare, non sostituisce una pretesa di certa realizzazione, a quella che ha per oggetto la riduzione del debito di imposta.

Nel caso dell'art. 45 si sostiene invano che esso richiede una documentazione che il terzo può non essere in grado di fornire, quando, ad esempio, essa deve essere tratta da libri commerciali nei quali non si contengono le precise indicazioni dei debitori o per i quali è cessato l'obbligo di conservazione. La giurisprudenza ha, è vero, portato un rigoroso esame sulla possibilità, in concreti casi, di includere singoli documenti nelle categorie prefissate dalle norme impugnate e ritenuto che queste non ammettono prove equipollenti a quelle che esse determinano; ma ciò è cosa diversa dal dare alle norme un significato preclusivo della deduzione di una incolpevole impossibilità materiale di fornire le prove richieste. Ed infatti il giudice *a quo* non ha riferito, nella sua ordinanza, alcuna interpretazione delle norme denunziate che disconosca i limiti cui la legge generale assoggetta anche l'efficacia della prova legale (art. 2724 c.c.); e ha indicato come ipotesi di impossibilità di prova soltanto quella in cui il terzo rifiuti di fare la dichiarazione di cui all'art. 48, vale a dire un'ipotesi che, per quanto si è detto, non è rilevante ai fini dell'odierno processo di legittimità costituzionale. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 26 giugno 1965, n. 51 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Bonifacio - *Pres.* Regione Trentino-Alto Adige (avv. Gasparri) c. Pres. Consiglio Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese).

Trentino-Alto Adige - Conflitto di attribuzioni - Potere di classificazione degli ospedali - Spetta allo Stato.

(Statuto spec. Trentino Alto Adige, artt. 4, n. 12, 5, n. 2 e 13; norme di attuazione approvate con d.P.R. 18 febbraio 1958, n. 307, artt. 1 e 4).

Spetta agli organi dello Stato, cioè al medico provinciale, e non a quelli della Regione Trentino-Alto Adige il potere di classificare gli ospedali esistenti nella Regione in una delle categorie previste dal r.d. 30 *settembre* 1938 *n.* 1631, *in quanto la determinazione di tali categorie non può essere valutata se non come strumentale rispetto a tutta una serie di effetti che, attraverso altre disposizioni legislative statali, ad essa si ricollegano o possono ricollegarsi* (1).

(*Omissis*). — 2. - La Corte ritiene, anzitutto, che il potere in contestazione nel presente giudizio esuli dalla materia relativa alle istituzioni pubbliche di assistenza e di beneficenza e che, di conseguenza, ai fini della decisione non debbano esser prese in considerazione le relative norme di attuazione (d.P.R. 26 gennaio 1959, n. 97). La determinazione delle categorie degli ospedali, infatti, regolata dall'art. 6 del r.d. 30 settembre 1938, n. 1631 (contenente le norme generali per l'ordinamento dei servizi sanitari ed emanato a norma dell'art. 192 del r.d. 27 luglio 1934, n. 1265, t.u. sanitario), attiene, per la sua natura ed i suoi effetti, alla specifica funzione sanitaria degli stessi, e non riguarda la struttura, l'organizzazione e le più ampie finalità istituzionali degli enti pubblici di assistenza e di beneficenza, ai quali si riferisce la legge fondamentale n. 6972 del 17 luglio 1890, richiamata, con le successive modificazioni ed integrazioni, nelle citate norme di attuazione dell'art. 5 n. 2 dello Statuto per la Regione Trentino-Alto Adige (sulle quali cfr. Corte Cost., sent. n. 14 del 1960). E ciò trova conferma nel-

---

(1) Che gli ospedali siano, in massima parte, ancora inquadrati nelle istituzioni di assistenza e beneficenza, disciplinate dalla legge fondamentale 17 luglio 1890, n. 6972 e successive modificazioni, costituisce solo un aspetto particolare della loro *struttura*, il quale non incide minimamente sull'autonomo aspetto delle *funzioni*, ch'essi sono chiamati ad esercitare. Anzi, è proprio la preponderanza di tali funzioni, in un'epoca che ha visto i progressi immensi della medicina, della chirurgia e della diagnostica, ad imporre l'esigenza, ormai universalmente reclamata, di una riforma *anche strutturale* degli ospedali, tale da svincolarli dall'ambito delle istituzioni di beneficenza.

Ma, pur nell'attuale momento positivo, la duplicità di posizioni esistenti negli Enti Ospedalieri obbedisce a criteri diversi, essendo l'una, quella strutturale, diretta alla tutela della vita amministrativa degli ospedali ed alla disciplina dei relativi controlli, l'altra, invece, quella funzionale, diretta alla tutela della sanità e dell'igiene pubblica. Tale l'interpretazione incontroversa della materia, anche nel nuovo regime introdotto con la l. 13 marzo 1958, n. 296 istitutiva del Ministero della Sanità (cfr. anche il parere del Consiglio di Stato, Sez. I, 17 settembre 1959, n. 1382 alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, *Il Consiglio di Stato*, 1960, I, 333).

Ora, non è dubbio che la classificazione di un ospedale incide sull'aspetto *funzionale, non strutturale*, dell'Ente. Ciò è confermato chiaramente dalle fonti.

Il r.d. 30 settembre 1938, n. 1631, che prevede, fra l'altro, la classificazione degli ospedali, fu emanato in attuazione dell'art. 192 t.u. delle *leggi sanitarie*, approvato con r.d. 27 luglio 1934, n. 1265.

l'ultimo comma dell'art. 6 del citato d.P.R. 1959, n. 97, che, attribuendo al Ministero della Sanità l'alta sorveglianza sulle predette istituzioni, razionalmente la limita all'organizzazione ed all'attività sanitaria degli istituti di cura da esse gestiti (con il che, peraltro, si fa salvo un potere di controllo dello Stato che certamente nulla ha a che vedere con la materia oggetto del presente giudizio).

Passando all'esame delle norme di attuazione in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, va rilevato che il d.P.R. 18 febbraio 1958, n. 307, contiene un compiuto ed analitico elenco dei poteri trasferiti alla Regione e che il primo comma dell'art. 1 espressamente conserva allo Stato ogni altra competenza relativa alla tutela dell'igiene e della sanità pubblica. L'omessa menzione della disciplina relativa alla classificazione degli ospedali esclude, perciò, che la corrispondente attribuzione sia stata trasferita: dal silenzio del legislatore, infatti, non si può desumere il trasferimento di poteri non specificamente previsti (cfr. sent. n. 8 del 1965), né può condividersi la tesi della Regione — in contrasto con la costante giurisprudenza di questa Corte — secondo la quale, una volta intervenute le norme di attuazione relative ad una determinata materia, qual che sia il loro contenuto, l'autonomia regionale possa spiegarsi in tutta la sua ampiezza.

L'assunto principale della Regione ricorrente va pertanto respinto.

3. - Per quanto riguarda l'istanza con la quale la Regione, in via subordinata, sollevata la questione incidentale di legittimità costituzionale delle citate norme di attuazione per la parte in cui esse, riservando

---

Questa è una disposizione fondamentale, che, genericamente, nel primo comma, demanda all'autorità sanitaria centrale ed a quella provinciale di vigilare sull'organizzazione e sul funzionamento sanitario degli ospedali; e, più specificamente, nel secondo comma, prevede l'emanazione di norme generali, concernenti « l'ordinamento del *servizio sanitario* e quello del *personale sanitario* degli ospedali », alle quali devono conformarsi gli ordinamenti delle rispettive organizzazioni ospedaliere.

Nulla è detto, nella legge sanitaria, o nel decreto del 1938, circa la struttura ed i controlli amministrativi degli ospedali, materia di altro settore, disciplinato dalla legge del 1890.

Per converso, le stesse norme di attuazione dello Statuto Trentino-Alto Adige in materia di istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza (d.P.R. 26 gennaio 1959, n. 97) oltre a non contemplare, neppure indirettamente, la classificazione degli ospedali, espressamente lasciano ferma « la competenza del Ministero della Sanità ad esercitare, ai sensi della legge 13 marzo 1958, n. 296, l'alta sorveglianza sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza che gestiscono istituti di cura, limitatamente all'*organizzazione ed alle attività sanitarie* ».

È una disposizione, questa, parallela ed in perfetta armonia con l'art. 192 del t.u. delle leggi sanitarie, che conferma la netta separazione tra l'aspetto strutturale e quello funzionale degli ospedali.

In dottrina, sulla natura dell'atto classificativo degli ospedali, cfr. ARU, *La classifica degli ospedali, Riv. trim. dir. sanitario*, 1962, 871.

allo Stato le competenze non trasferite, attengono alla classificazione degli ospedali — questione il cui indubbio carattere di strumentalità rispetto al presente giudizio non è contestato dal controricorrente — va preliminarmente respinta l'eccezione di inammissibilità che l'Avvocatura dello Stato oppone sul presupposto che un incidente siffatto non possa esser sollevato per quei provvedimenti aventi forza di legge che la Regione avrebbe potuto impugnare in via diretta ed in termini perentori oramai decorsi. Questa Corte, infatti, con costante giurisprudenza, ha riconosciuto che lo Stato e le Regioni attraverso il procedimento per conflitto di attribuzione possono difendere i poteri loro spettanti in base all'ordinamento anche se per la realizzazione di tale difesa si imponga la necessità di introdurre una questione incidentale di legittimità avente ad oggetto una legge non impugnata in via principale (cfr. ord. n. 22 del 1960).

4. - L'istanza proposta dalla Regione va tuttavia respinta.

Per quanto riguarda l'art. 4 del d.P.R. 18 febbraio 1958, n. 307, è da escludere che esso attenga alle competenze conservate dallo Stato. Stabilendo, infatti, che le disposizioni delle leggi in vigore continueranno ad applicarsi fino a quando la Regione non provvederà con proprie leggi, la norma si riferisce alle materie analiticamente trasferite in forza degli articoli precedenti e rappresenta una puntuale applicazione del principio generale contenuto nell'art. 92 dello Statuto.

Relativamente, invece, alla riserva allo Stato contenuta nell'art. 1, primo comma, l'eccezione è manifestamente infondata perché è da ritenere che la disciplina della classificazione degli ospedali, nei sensi di cui si dirà, non rientri nella materia attribuita alla Regione dall'art. 4, n. 12 dello Statuto.

È anzitutto destituita di fondamento la tesi della ricorrente, secondo la quale tutte le argomentazioni addotte dall'Avvocatura dello Stato a dimostrazione della necessaria unitarietà del sistema di determinazione delle categorie ospedaliere sarebbero irrilevanti perché nell'attuale giudizio la Regione non rivendica la potestà legislativa di modificare tale sistema, ma solo la potestà amministrativa di procedere all'assegnazione degli ospedali all'una o all'altra categoria, secondo le norme in proposito dettate dalla legislazione statale (art. 6, r.d. 30 settembre 1938, n. 1631). Ed invero il primo comma dell'art. 13 dello Statuto assegna alla Regione la titolarità della funzione amministrativa solo « nelle materie e nei limiti » in cui essa può emanare norme legislative: sicché la decisione del giudizio, ancorché questo abbia ad oggetto una potestà tipicamente amministrativa, dipende dall'accertamento della spettanza della corrispondente e presupposta potestà legislativa.

Ciò premesso, va rilevato che la determinazione delle categorie alle quali gli ospedali vanno concretamente assegnati non può esser

valutata se non come strumentale rispetto a tutta una serie di effetti che, attraverso altre disposizioni legislative statali, ad essa si ricollegano o possono ricollegarsi: ed appare perciò ovvio che riconoscere alla Regione la potestà di dettar norme destinate a sostituire quelle statali comporterebbe l'attribuzione alla stessa del potere di influire anche su materie sottratte alla sua competenza (ad es., valutazioni in concorsi pubblici negli ospedali di tutto il paese — cfr. art. 3, legge 10 marzo 1955, n. 97 —, riforme del sistema sanitario, ospedaliero o previdenziale ecc.). Dal che consegue che, se alla Regione è consentito, nell'ambito della potestà attribuita dall'art. 4, n. 12, di provvedere eventualmente ad emanare norme in merito alla fissazione di categorie ospedaliere limitatamente ad effetti che rientrino in sue specifiche attribuzioni, è ad essa certamente precluso il potere di interferire legislativamente — e, per quanto si è detto, anche amministrativamente — sulla competenza che allo Stato è da riconoscere per il raggiungimento di fini suoi propri. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 64 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Chiarelli - Rucco (avv. Verga) c. Ufficio del Registro di Termini Imerese e Presid. Regione Siciliana (avv. O. Cascio).

Imposte e tasse in genere - Addizionale statale a favore degli alluvionati del Polesine - Legge regionale siciliana di proroga - Questioni di costituzionalità - Infondatezza.

(Cost., artt. 3, 53, 23; Statuto reg. sic., artt. 14, 17, 36; l. siciliana 26 gennaio 1953, n. 2; l. 2 gennaio 1952, n. 1).

Sono manifestamente infondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, *legge reg. sic.* 26 *gennaio* 1953, *n.* 2, *prorogante fino al* 30 *giugno* 1958 *la legge statale* 2 *gennaio* 1952, *n.* 1, *istitutiva di una addizionale a favore degli alluvionati del Polesine, in riferimento agli artt.* 36, 14 *e* 17 *dello Statuto Regionale, in quanto con essa non si è creato un tributo in contrasto con i tipi previsti dall'ordinamento generale, e in riferimento agli artt.* 3, 53, 23 *Cost., dovendo tali norme armonizzarsi con il principio dell'autonomia finanziaria delle regioni, sancito dalla stessa Costituzione all'art.* 119.

L'ordinanza 18 dicembre 1961 della Commissione provinciale delle Imposte di Palermo, è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1964, n. 157.

In senso conforme, per quanto riguarda la potestà della Regione di istituire addizionali, purché corrispondano ad un tipo previsto dall'ordinamento statale, Corte Cost., 24 giugno 1961, n. 34, *Giur. Cost.*, 1961, 619, citata in motivazione.

Sulla incostituzionalità della legge siciliana che concede agevolazioni fiscali di tipo difforme da quelle esistenti nella legislazione statale, cfr. Corte Cost., 30 maggio 1963, n. 77, *Giust. civ.*, 1963, III, 196.

Sulla competenza legislativa tributaria della Regione, si veda anche la recente pronunzia della Corte Cost., 31 marzo 1965, n. 15, *retro*, 260.

Infine sulla imposizione tributaria locale nella Regione siciliana, cfr. Corte Cost., 8 giugno 1963, n. 189.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 65 - *Pres.* Ambrosini, *Rel.* Benedetti - I.N.G.I.C. (avv. Gueli), C.I.A.T.S.A. (avv. Basile), Pres. Reg. Sic. (avv. Cascio).

Corte Costituzionale - Giudizio incidentale di legittimità costituzionale - Individuazione delle norme disciplinanti il rapporto controverso della cui legittimità costituzionale devesi decidere.

Regione Siciliana - Illegittimità della legge reg. sic. 18 ottobre 1954, n. 37 - Insussistenza.

(l. reg. sic. 18 ottobre 1954, n. 37).

Regione Siciliana - Illegittimità della legge reg. sic. 25 luglio 1957, n. 46 e 12 dicembre 1959, n. 29, in rapporto agli artt. 15, 17 e 36 dello Statuto spec. reg. sic.

(l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2; r.d. 15 maggio 1946, n. 455; Statuto spec. reg. sic., artt. 15, 17, 36; l. reg. sic. 25 luglio 1957, n. 46; l. reg. sic. 12 dicembre 1959, n. 29).

La Corte Costituzionale ha l'obbligo di esaminare la questione di legittimità nei termini e nella estensione dell'ordinanza di rinvio, essendo compito del giudice di merito stabilire di quali norme disciplinanti il rapporto controverso, si debba accertare la legittimità costituzionale (1).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale della legge reg. sic. 18 *ottobre* 1954, *n.* 37, *che, uniformandosi alle sentenze dell'Alta Corte Siciliana, del* 6 *ottobre* 1954, *modificava la legge reg. sic.* 28 *aprile* 1954, *n.* 11, *da quest'ultima dichiarata illegittima* (2).

Sono illegittime le leggi reg. sic. 25 *luglio* 1957, *n.* 46 *e* 12 *dicembre* 1959, *n.* 29, *poiché le esenzioni in esse disposte non trovano riscontro in corrispondenti esenzioni nella legislazione statale e poiché non è consentito alla Regione sottrarre ai Comuni un cespite di particolare importanza come quello derivante dalle imposte di consumo* (3).

(1-3) La questione era stata sollevata dal Tribunale di Catania con ordinanza del 29 maggio 1964.

Principio pacifico. Numerosi i precedenti, riguardanti per la verità il caso opposto a quello in esame; nel giudizio davanti all'Ecc.ma Corte cioè, oltrepassati

(*Omissis*). — 1 - Osserva preliminarmente la Corte che non può essere accolta l'eccezione sollevata dalle difese della Regione e della C.I.A.T.S.A., nelle rispettive memorie difensive, in ordine alla necessità — per difetto di rilevanza nel giudizio di merito — di limitarne l'esame della proposta questione di legittimità alla sola norma della legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37, riguardante l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali impiegati nella costruzione di alberghi, ultimati entro il 31 dicembre 1957.

Stabilire quali norme disciplinino il rapporto controverso e siano conseguentemente idonee alla definizione dello stesso è accertamento che appartiene al giudizio di rilevanza che è di competenza del giudice *a quo*.

Il Tribunale di Catania ha ritenuto che la controversia sottoposta al suo esame non possa essere definita senza la risoluzione della questione di legittimità costituzionale — in riferimento agli artt. 36, 17 e 15 dello Statuto — sia della legge regionale n. 37 del 1954, sia « delle successive leggi di proroga nella parte in cui prevedono la esenzione dall'imposta di consumo per i materiali impiegati nelle costruzioni di edifici destinati ad alberghi ». Deve, quindi, la Corte esaminare la questione nei termini e nella estensione entro i quali le è stata prospettata nell'ordinanza di rinvio.

A tale proposito è opportuno precisare che le leggi regionali che verranno prese in considerazione nella dedotta questione di legittimità sono le seguenti: la citata legge regionale 18 ottobre 1954, n. 37 — il cui art. 1, per la esenzione tributaria in esame, fa rinvio all'art. 4 della

---

nelle istanze difensive delle parti, i termini della questione di legittimità così come configurati nelle ordinanze di rimessione. È stato costantemente affermato che i confini del giudizio vengano inderogabilmente delimitati dall'ordinanza stessa. Così da ultimo: Corte Cost., 7 marzo 1964, n. 14, *Giur. cost.*, 1964, 82; Corte Cost., 2 aprile 1964, n. 29, *Giur. cost.*, 1964, n. 167; Corte Cost., 1° febbraio 1964, n. 1, *Giur. cost.*, 1964, 3; Corte Cost., 23 aprile 1965, n. 30, *Giur. cost.*, 1965, 187.

Il caso che ci occupa verte invece nell'ipotesi opposta: dalle parti si è fatta richiesta di limitare il giudizio di legittimità a quelle sole norme da essi giudicate rilevanti ai fini del giudizio di merito: la sentenza che si annota non è che una riaffermazione del principio or visto. Cfr. Corte Cost., 9 aprile 1963, n. 43, *Giur. cost.*, 1963, 1961.

In merito ai poteri della Regione Siciliana in materia di sgravi fiscali, v. da ultimo la sentenza 28 gennaio 1965, n. 2 della Corte Cost., in questa *Rassegna*, 1965, n. 4, che ha dichiarato illegittima la l. reg. sic. 27 dicembre 1961, n. 72, contenente « proroga alle agevolazioni fiscali per le nuove costruzioni edilizie » stabilite con la l. reg. sic. 18 ottobre 1954, n. 37; cfr. anche Corte Cost., 13 aprile 1957, n. 58, *Giur. cost.*, 198, 670; 5 dicembre 1957, n. 124, *Giur. cost.*, 1958, 1128; Corte Cost., 30 maggio 1963, n. 77, *Giur. cost.*, 1963, 644. Sul potere normativo in generale in materia tributaria della Regione Siciliana: Corte Cost., 13 aprile 1957, *Giur. cost.*, 1957, *Giur. cost.*, 628, con osservazioni di M. S. Giannini.

legge regionale 28 aprile 1954, n. 11 —; e le leggi regionali 25 luglio 1957, n. 46, 12 novembre 1959, n. 29, le quali hanno prorogato il beneficio fiscale sopradetto rispettivamente al 31 dicembre 1959 e al 31 dicembre 1961.

Dell'ultima legge di proroga, la n. 22 del 17 novembre 1961, non sarà invece necessario occuparsi in quanto la Corte, nelle more del presente giudizio, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale proprio nella parte concernente l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali da costruzione (sent. 2 del 1965).

2.- La questione in oggetto verte su un tema sul quale la Corte ha avuto ripetute occasioni di pronunciarsi: quello dei limiti entro i quali la Regione siciliana può concedere esenzioni dai tributi locali e, in particolare, dall'imposta di consumo sui materiali da costruzione.

Sul punto è stato più volte affermato che la norma regionale può essere considerata costituzionalmente legittima allorché la esenzione da essa disposta trovi riscontro in un tipo contemplato dalla legge nazionale, sia rispondente a interessi propri della Regione e, infine, non violi l'ampia autonomia finanziaria riconosciuta agli enti locali (sentenze 58 e 124 del 1957; 60 del 1958 e 2 del 1965).

Ciò posto, occorre vedere se nel caso in esame le norme contenute nelle leggi regionali impugnate abbiano o meno valicato i cennati limiti della potestà normativa della Regione.

Per quanto riguarda la legge 18 ottobre 1954, n. 37, la Corte rileva che la valutazione della medesima va fatta da un diverso angolo visuale e al lume di criteri del tutto particolari.

Inducono a ciò due circostanze riguardanti rispettivamente il tempo in cui detta legge ebbe vigore e le ragioni che ne giustificarono la emanazione.

Sotto il primo aspetto è a dirsi che la legge — emanata nel 1954 — concedeva l'esenzione per quegli alberghi la cui costruzione fosse stata iniziata e condotta a termine nel periodo di tempo decorrente dal 19 ottobre 1954 al 31 dicembre 1957; sotto il secondo profilo va ricordato che la legge fu emanata dall'Assemblea regionale in sostituzione della precedente legge 28 aprile 1954, n. 11, la quale, con decisione 6 ottobre 1954 dell'Alta Corte, era stata dichiarata costituzionalmente illegittima per non avere escluso dalle agevolazioni tributarie le case aventi carattere di lusso.

Nella citata sentenza fu, peraltro, esaminata e risolta in senso affermativo la questione della legittimità costituzionale della estensione agli alberghi delle agevolazioni fiscali previste per le case di abitazione, ivi compresa l'esenzione dal tributo in esame.

Orbene, se si tiene conto che la legge n. 37, emanata nel 1954, ebbe a spiegare la sua efficacia in un arco di tempo nel quale non si

erano ancora potuti compiutamente definire i limiti della potestà normativa della Regione in tema di esenzioni tributarie; e se soprattutto si considera che il legislatore regionale, nel conservare le agevolazioni tributarie per le costruzioni alberghiere, non fece altro che uniformarsi alla decisone dell'Alta Corte, non potrà non convenirsi che nei confronti di siffatta legge non sia dato ora stabilire che essa abbia ecceduto da quei limiti della potestà normativa tributaria regionale che questa Corte ha in epoca successiva elaborato e fissato nelle sue sentenze.

Per tali specifiche considerazioni la proposta questione di legittimità deve ritenersi non fondata nei riguardi di detta legge.

3. - A diversa conclusione si deve, invece, pervenire per le successive leggi di proroga 25 luglio 1957, n. 46, e 12 dicembre 1959, n. 29, emanate dopo che erano intervenute le sentenze con le quali questa Corte aveva puntualizzato i limiti della potestà legislativa regionale in materia.

Tali leggi non possono essere sottratte all'esame rivolto a stabilire se il beneficio da esse concesso sia contenuto o meno nei suddetti limiti.

Circa la corrispondenza tipologica va osservato che, se è vero che sul piano nazionale non poche sono le leggi che favoriscono l'industria alberghiera, concedendo sia facilitazioni di credito, sotto forma di mutui e contributi, sia agevolazioni fiscali alle prime collegate, è altrettanto vero che nella legislazione statale manca, e non vi è mai stata, una disposizione riguardante la esenzione dall'imposta di consumo sui materiali impiegati nella costruzione di edifici destinati ad albergo.

Su ciò le stesse difese della Regione e della C.I.A.T.S.A. convengono, e a nulla vale eccepire che gli alberghi sarebbero in definitiva delle « case » essendo anch'essi composti di locali destinati ad abitazione, ragione per cui l'esenzione tributaria prevista dalla legislazione nazionale per la costruzione delle case ben potrebbe essere ad essi estesa. Perché vi sia coincidenza tra due tipi di esenzione è, infatti, necessario che sussista un collegamento tra i rispettivi fini e portata e che vi sia identità tra le loro zone di incidenza. Tutto ciò non ricorre nel caso in questione in quanto è innegabile che diversi sono i presupposti e le finalità cui si ispirano e tendono i due tipi di benefici.

A giustificare il superamento del limite della corrispondenza di tipo non giova, infine, rilevare che l'esenzione si riferisce alla materia del « turismo e vigilanza alberghiera » che l'art. 14 lett. *n* dello Statuto attribuisce alla competenza legislativa esclusiva della Regione, poiché il legislatore regionale nell'emanare norme contenenti agevolazioni tributarie è sempre tenuto ad osservare i limiti che sono propri della potestà legislativa concorrente.

Dai motivi anzi svolti chiaro emerge che le leggi in oggetto non hanno rispettato i principi ai quali si informa la legislazione dello Stato

e ciò dispensa la Corte da qualsiasi indagine rivolta ad accertare la sussistenza o meno di uno specifico interesse regionale che con la esenzione sarebbe stato soddisfatto.

Del pari evidente è l'incostituzionalità delle due leggi di proroga in riferimento all'art. 15 dello Statuto.

Valgono, in proposito, le argomentazioni poste a base della sentenza n. 2 del 1965 con la quale è stata dichiarata l'incostituzionalità della terza legge di proroga, 27 novembre 1961, n. 22 (pure impugnata in questa sede) proprio nella parte concernente l'esenzione dall'imposta di consumo sui materiali da costruzione.

Non è consentito alla Regione sottrarre ai Comuni un cespite di particolare importanza come quello in esame, specie nell'assenza di quel coordinamento tra la finanza statale, regionale e comunale sulla cui necessità la Corte ha più volte richiamato l'attenzione. La legge regionale che esenta dal pagamento di un tributo comunale arreca infatti danno non solo alle finanze dell'ente locale ma anche a quelle dello Stato il quale, com'è noto, provvede poi alla integrazione dei bilanci deficitari comunali. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 66 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Rapaldo - Costa (avv. Costa, Stendardi) c. E.N.EL. (avv. Piccardi, Giannini, Galateria) e Pres. Cons. Ministri (sost. avv. gen. Stato Tracanna).

Energia elettrica - Legge istitutiva dell'E.N.EL. - Questioni di illegittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.

Le questioni di legittimità costituzionale della legge 6 *dicembre* 1962, *n.* 1643, *istitutiva dell'E.N.EL., e dei decreti presidenziali* 15 *dicembre* 1962, *n.* 1670; 4 *febbraio* 1963, *n.* 36; 25 *febbraio* 1963, *n.* 138; 14 *marzo* 1963, *n.* 219; *in riferimento agli artt.* 81, *quarto comma;* 47; 25; 102, *secondo comma;* 113 *e* 76 *della Costituzione sono manifestamente infondate, infatti*:

1) *l'art.* 81 *Cost. non è violato né dall'eventuale erogazione a favore dell'E.N.EL. da convenzioni di fatto, essendo contraddittorio accusare di incostituzionalità una legge per non aver provveduto alla copertura di spese che essa prevedeva, né dall'accordata esenzione dell'Ente dalle imposte di r.m., di industria e di società, avendo la legge previsto all'art.* 8 *la costituzione di detti tributi con una imposta unica la cui aliquota sarà determinata con legge ordinaria in relazione alle future situazioni, né dall'autorizzazione concessa all'E.N.EL. di emettere obbligazioni senza averne indicato il modo di copertura, essendo*

questa una attività di carattere economico a cui l'ente deve provvedere utilizzando le proprie risorse;

2) *parimenti l'art.* 47 *Cost. non è violato dalla legge istitutiva dell'E.N.EL., in quanto questa ha accordato agli azionisti della società ex-elettriche la scelta tra il continuare a partecipare a dette società, con oggetto sociale mutato, il recedere dalle stesse con conseguente diritto all'indennizzo e il chiedere la trasformazione delle proprie azioni in obbligazioni;*

3) *nemmeno gli artt.* 25, 102, 113 *Cost. sono stati violati con la istituzione di una Commissione per la decisione dei ricorsi contro le liquidazioni effettuate dall'E.N.EL., in via pregiudiziale rispetto alla azione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria o amministrativa, non avendo detta Commissione carattere di giurisdizione speciale, ma natura amministrativa;*

4) *infine non sussiste eccesso di delega e violazione dell'art.* 76 *Cost. in quanto le norme relative alla presa di possesso e alla gestione delle aziende rispettano i criteri dettati dalla legge delegante, mentre per ciò che riguarda la determinazione di valore delle azioni, delle aziende e la media dei valori di borsa e il Governo non era stato chiamato a provvedervi direttamente ma a dettare le norme in base a cui dette determinazioni dovranno compiersi, il che ha fatto affidando il compito ai Ministri per l'industria e il commercio, per il tesoro e agli uffici tecnici erariali* (1).

(*Omissis*). — Circa la violazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, è da rilevare che nell'ordinanza si denunzia la mancata copertura sotto tre aspetti: primo, per le anticipazioni che lo Stato avrebbe di fatto erogato all'E.N.EL.; secondo, perché l'Ente sarebbe stato esentato dalle imposte di « ricchezza mobile, di industria e di

---

(1) L'ordinanza del Giudice Conciliatore di Milano del 16 gennaio 1964 è pubblicata in *Gazzetta Ufficiale* 29 agosto 1964, n. 212, e annotata in *Foro it.*, 1964, I, 460. Con la stessa ordinanza era stata richiesta, a norma dell'art. 177 del Trattato di Roma 25 marzo 1957, una pronuncia preliminare della Corte di Giustizia della Comunità Europea circa l'esistenza o meno della violazione degli artt. 37, 53, 93, 102 del trattato da parte della legge istitutiva dell'E.N.EL. e dei relativi decreti presidenziali: la decisione della Corte di Giustizia della C.E.E. in data 15 luglio 1964, n. 66 si legge in *Foro it.*, 1964, IV, 136, con nota di CATALANO, ed è massimata in questa *Rassegna, retro*, 628, con nota di TRACANNA.

Il medesimo Giudice Conciliatore, con precedente ordinanza 10 settembre 1963, aveva sollevato altre questioni di incostituzionalità della stessa legge, n. 1343 del 1962 in riferimento agli artt. 3, 4, 11, 43, 67 Cost., ugualmente dichiarate manifestamente infondate con la sentenza della Corte Costituzionale, ricordate in

società »; terzo, perché l'Ente è autorizzato all'emissione di obbligazioni senza che sia stabilito il criterio per poter coprire tale impegno finanziario.

Nell'ordinanza non si parla affatto della mancata copertura per la garanzia che potrà essere accordata dallo Stato alle obbligazioni emesse dall'E.N.EL. Di tale questione quindi la Corte non si occuperà, essendo essa fuori della controversia.

Circa la copertura per le sovvenzioni che sarebbero state date all'E.N.EL. e che risulterebbero dalla stampa periodica, è da osservare che se una legge, come quella istitutiva dell'E.N.EL., non prevede tali sovvenzioni, la contraddizione non consente che si accusi la legge di incostituzionalità per non avere provveduto alla copertura di una spesa che la legge stessa non prevedeva e non consentiva. È superfluo aggiungere che se, per avventura, delle erogazioni fossero fatte senza autorizzazione di legge, le questioni che ne nascerebbero non potrebbero riferirsi alla legge istitutiva dell'E.N.EL., bensì ad altre disposizioni, concernenti la contabilità dello Stato.

In ordine alla mancata copertura corrispondente alla diminuzione di entrate tributarie, è da osservare che nella specie la questione non si pone: quindi essa resta impregiudicata.

Non è esatto quanto si legge nell'ordinanza, che l'E.N.EL. sia stato « esentato dalle imposte di ricchezza mobile, di industria e di società ». A queste tre imposte è stata sostituita, a norma dell'art. 8 della legge istitutiva dell'E.N.EL., una imposta unica, che assicuri fino al 31 dicembre 1964 un gettito, che, nel complesso, non sarà inferiore a quello precedente, cosa, del resto, confermata, con l'art. 1 della legge 27 giugno 1964, n. 452. E poiché lo stesso art. 8 dispone che la determinazione dell'aliquota da applicarsi per il periodo successivo al 31 dicembre 1964, sarà fatta con legge ordinaria, saranno le successive leggi quelle che adegueranno le aliquote dell'imposta unica alle future situazioni.

---

motivazione; del 7 marzo 1964, n. 14, *Giust. civ.*, 1964, III, 100; annotata da Monaco, *Giur. it.*, 1954, I, 1, 1311; da Lopane, *Democrazia e diritto*, 1964, 144; da Catalano, *Foro it.*, 1964, I, 465.

Con la sentenza 7 marzo 1964, n. 13, *Giust. civ.*, 1964, III, 107, la Corte Costituzionale ha parimenti respinto alcune eccezioni di illegittimità costituzionale della legge istitutiva dell'E.N.EL. e relative norme di attuazione in relazione a varie norme degli statuti delle Regioni della Val d'Aosta e Trentino-Alto Adige.

Altre questioni di legittimità costituzionale della l. 6 dicembre 1962, n. 1343 in riferimento agli artt. 3, 42, 43, 47 Cost., sono state di recente sollevate dal Tribunale di Parma, con ordinanza 24 febbraio 1965, *Foro it.*, 1965, I, 561, mentre si è occupata della costituzionalità dell'art. 4, n. 10 della stessa l. n. 1343 la Cass. nella sentenza 5 luglio 1965, n. 1396, *Foro it.*, 1965, I, 1164.

In terzo luogo è da osservare che, a prescindere dalla questione generale (la cui soluzione non giova ai fini del presente giudizio) se l'art. 81 valga anche per il bilancio di tutti gli Enti pubblici o di alcune categorie di tali Enti, nel caso attuale non potrebbe parlarsi di mancanza di copertura.

L'emissione di prestiti obbligazionari prevista dall'art. 7 della legge 6 dicembre 1962 costituisce un'attività di carattere economico esercitabile dall'Ente mediante l'utilizzazione delle risorse del proprio patrimonio e della propria gestione.

Comunque, non si vede come la legge istitutiva potesse disporre l'allocazione nei futuri bilanci dell'Ente di stanziamenti destinati al servizio delle future emissioni di obbligazioni o quali altre disposizioni potesse dettare al fine di assicurare la copertura degli oneri finanziari relativi, che l'Ente avrebbe assunto nell'avvenire.

Secondo l'ordinanza, la legge istitutiva dell'E.N.EL. ed i successivi decreti presidenziali non hanno tutelato l'investimento che i risparmiatori hanno fatto nelle azioni elettriche, perché hanno scoraggiato il risparmio nella formazione dei capitali azionari e perché hanno trasformato gli azionisti in obbligazionisti, cioè in semplici creditori estranei alla gestione sociale.

Se con questa censura si volesse sostenere che il Parlamento non potrebbe mai applicare l'art. 43 della Costituzione tutte le volte in cui si tratti di imprese con capitale azionario, la tesi sarebbe manifestamente arbitraria. Un divieto di tal genere non è desumibile dall'art. 47 sotto nessun aspetto, né esegetico, né storico, né sistematico.

Se l'ordinanza si riferisce ad una deficienza del sistema adottato dalla legge in esame per quanto attiene al trattamento degli azionisti delle società elettriche, è da ricordare che tali società possono continuare a svolgere la loro attività, mutando l'oggetto sociale, ed i loro azionisti sono liberi o di tener ferma la propria partecipazione a tali società o di recedere dalle stesse con conseguente diritto all'indennizzo o di chiedere la trasformazione delle proprie azioni in obbligazioni dell'E.N.EL.

Questo sistema mostra che il legislatore ha predisposto una serie di garanzie volte alla tutela degli interessi degli azionisti. Ma sarebbe una indagine di merito quella che tendesse a stabilire se tali garanzie siano state pienamente idonee. Quando le garanzie non siano, come non sono nel caso presente, una mera apparenza, sul contenuto di esse non è ammissibile un ulteriore sindacato in questa sede di legittimità.

Queste considerazioni offrono motivi sufficienti per dichiarare infondata la questione sollevata in riferimento all'art. 47 della Costituzione. Ogni altra amplificazione che è stata innestata su questo punto, al di là dell'ordinanza, non è da prendere in esame.

È palese l'infondatezza della censura relativa alla illegittimità delle norme che avrebbero istituito un organo di giurisdizione speciale per decidere sui ricorsi contro le liquidazioni dell'E.N.EL.

È esatto che non basta che il legislatore qualifichi come amministrativo un ricorso per escludere, solo per questo, il carattere giurisdizionale di un certo rimedio. Ma nella specie è chiara la natura amministrativa del ricorso e dell'organo chiamato a deciderlo.

La legge in esame ha seguito un sistema non in contrasto con quello adottato dal legislatore in vari settori dell'ordinamento, secondo cui, prima di sottoporre una controversia al giudice ordinario o amministrativo, l'interessato debba rivolgersi ad un organo dell'Amministrazione per provocarne la decisione. Questo previo esame in sede amministrativa non fa degradare il diritto ad interesse né menoma la tutela dei diritti, giacché costituisce esso stesso una forma di tutela, che si inserisce nel procedimento predisposto dalla legge per realizzare tale tutela senza alcuna invasione nella sfera dei poteri dell'organo giurisdizionale competente.

Non sussiste, pertanto, contrasto con l'art. 25 della Costituzione. Non è stato violato l'art. 102, secondo comma, essendo la commissione dei ricorsi un organo amministrativo, le cui decisioni non hanno carattere né effetto giurisdizionale. A seguito di tali decisioni, che non vincolano il giudice competente, costui avrà pienezza di cognizione e di statuizione per la tutela dei diritti. Con che sarà anche in tutto rispettato il precetto dell'art. 113 (si veda in senso conforme la sentenza di questa Corte n. 47 del 1964 e le numerose decisioni precedenti ivi richiamate).

Ugualmente infondate sono le censure riguardanti l'eccesso di delega.

Non è rilevante ciò che è stato denunziato in relazione ad un preteso contrasto tra la legge ed i decreti presidenziali ed alcune disposizioni del codice civile. Tale contrasto non attiene alla sfera della legittimità costituzionale in una materia come questa in cui le norme della legge e quelle emanate in base alla sua delegazione hanno lo stesso valore di quelle del codice civile.

Rilevante sarebbe stata la questione se fosse stato accertato un eccesso delle norme delegate rispetto alla legge delegante. Ma tale eccesso non sussiste giacché tutte le norme relative alla presa di possesso ed alla gestione delle aziende rispondono ai criteri dettati dalla legge delegante.

Del pari prive di fondamento sono le censure riguardanti le norme circa i provvedimenti che sono stati affidati ai Ministri per l'industria e per il commercio e per il tesoro ed agli uffici tecnici erariali, rispettivamente agli effetti della determinazione del valore delle azioni e delle aziende cedute e della facoltà di stabilire la media dei valori

di borsa delle azioni. Non sussiste eccesso di delega, giacché il Governo non era stato chiamato a determinare direttamente i valori delle azioni, delle aziende e la media dei valori di borsa, ma a dettare le norme in base alle quali queste determinazioni si dovessero compiere. Nell'affidare alla normale competenza dei Ministri per l'industria e per il commercio e per il tesoro e degli uffici tecnici erariali le attribuzioni inerenti alle suddette determinazioni, i decreti delegati non si sono discostati dai poteri e dalle direttive provenienti dalla legge delegante. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 67 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Manca - Lombardi (n.c.) c. Comune di Monsummano (n.c.) e Pres. del Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Varvesi).

Impiego pubblico - Componenti delle commissioni operanti nelle amministrazioni statali - Limite alla corresponsione dei gettoni di presenza - Questione di legittimità costituzionale - Infondatezza.

(Cost., art. 36; d.P.R. 1° gennaio 1956, n. 5, art. 3).

È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, *d.P.R.* 11 *gennaio* 1956, *n.* 5, *nella parte in cui stabilisce un limite al pagamento dei gettori di presenza ai componenti delle commissioni operanti nelle Amministrazioni statali, in riferimento all'art.* 36, *primo comma, Cost., trattandosi di compensi speciali dovuti per prestazioni volontarie di servizi nell'interesse della P.A. e che come tali sfuggono all'applicazione dei requisiti dettati dall'indicata norma costituzionale* (1).

---

(1) L'ordinanza del Giudice Conciliatore di Monsummano Terme del 7 luglio 1964, che ha sollevato la questione di costituzionalità, è pubblicato in *Gazzetta Ufficiale*, 29 agosto 1964, n. 212.

Sulla illegittimità della corresponsione di compensi con forme e criteri diversi da quelli stabiliti dal d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 5, cfr. Corte dei Conti, 9 luglio 1964, n. 297, 18 giugno 1964, n. 296, *Foro it.*, 1965, III, 150.

Sulla spettanza dei gettoni di presenza previsti in detto d.P.R. del 1956, n. 5, nel caso di estensione a membri e segretari delle commissioni comunali, cfr. Cons. giust. amm. Reg. Sic., 14 marzo 1964, n. 130, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 623.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 68 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Sandulli - Pavan (n.c.).

Stampa - Pubblicazioni di tipo turistico - Preventiva approvazione da parte dell'Ente Provinciale per il Turismo - Contrasto con l'art. 21, comma 2, Cost. - Insussistenza.

(Cost., art. 21, c. 2; r.d. 24 ottobre 1935, n. 2049, art. 11, modificato dal d.P. 28 giugno 1955, n. 630, art. 15).

L'art. 11 *del r.d.* 24 *ottobre* 1935, *n.* 2049, *modificato dall'art.* 15, *d.P.* 28 *giugno* 1955, *n.* 630, *che dispone la preventiva approvazione da parte dell'Ente provinciale per il turismo delle pubblicazioni contenenti prezzi e dati sull'attrezzatura alberghiera, non contrasta con il secondo comma dell'art.* 21, *Cost., giacché l'approvazione amministrativa stabilita per il detto tipo di pubbicazioni non è volta alla limitazione della libertà di stampa, ma è ispirata unicamente ad esigenze di protezione della fede pubblica, nel quadro generale degli interessi del turismo* (1).

(1) Giudizio promosso con ordinanza 8 febbraio 1964 del Pretore di Pieve di Cadore, pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* n. 238 del 26 settembre 1964 e deciso in Camera di Consiglio non essendosi costituite le parti.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 69 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Verzì - Buffetti (n.c.) c. Ufficio Registro Foligno (n.c.).

Imposta di successione - Deduzione del passivo ai fini della valutazione presuntiva di cui all'art. 31, l. succ., da parte delle aziende industriali o commerciali - Impossibilità di tale deduzione da parte delle aziende agricole - Contrasto col principio dell'uguaglianza.

(Cost., artt. 3 e 53; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 31).

Il secondo comma dell'art. 31, *r.d.* 30 *dicembre* 1923, *n.* 3270, *sancendo per le sole imposte industriali e commerciali la possibilità di effettuare la valutazione presuntiva dei gioielli, denaro e mobilia al netto delle passività ereditarie, instaura una ingiustificata disparità di trattamento tra tali imprese e le aziende agrarie, cui non è consentito, ai fini della valutazione, di detrarre le passività, in violazione del principio di eguaglianza, garantito dagli artt.* 3 *e* 53 *della Costituzione* (1).

(*Omissis*). — 1. - La questione è fondata.

Relativamente al valore presunto dei gioielli, del denaro e della mobilia, è evidente la diversità del trattamento fatto a coloro che ereditano un'azienda agricola rispetto a coloro che ereditano un'azienda industriale o commerciale.

(1) Il giudizio fu promosso con ordinanza emessa il 3 giugno 1964 dalla Commissione provinciale delle imposte dirette e indirette di Perugia, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 26 del 30 gennaio 1965, e deciso con provvedimento in Camera di Consiglio non essendosi costituite le parti.

In materia di deducibilità del passivo ereditario ai fini della determinazione dell'imposta di successione cfr. Corte Cost., 26 giugno 1965, n. 50, in questa *Rassegna, retro,* pag.

Nelle trasmissioni per causa di morte, si presume la esistenza di gioielli, denaro e mobilia, il cui valore viene calcolato secondo percentuali stabilite dalla legge (2 e 5 per cento) dell'intero compendio ereditario.

La somma sulla quale debbono essere applicate le dette percentuali varia evidentemente a seconda che si applichi oppur no il principio della deduzione delle passività: ed allorquando il valore del bene viene calcolato in base alla differenza fra attivo e passivo si ottiene un imponibile reale, corrispondente cioè alla effettiva consistenza economica; in caso diverso si ha un imponibile fittizio. Orbene, secondo le norme impugnate, il principio della deduzione delle passività nell'un caso è valido e nell'altro no, sicché per le aziende agricole si assume un imponibile fittizio, per le aziende industriali invece un imponibile reale.

2. - Diversità di disciplina non si riscontrava nelle norme della legge sulle successioni, la quale, prima della innovazione apportata dal r.d. 30 dicembre 1923, assumeva l'imponibile fittizio (cioè senza detrazione delle passività) in ogni caso di valutazione dei gioielli, del denaro e della mobilia. Soltanto col decreto del 1923, è stata introdotta la modifica a favore delle aziende industriali e commerciali; ma le ragioni del particolare trattamento, quali si leggono nella relazione ministeriale, potendo valere per qualsiasi azienda, comprese quelle agricole, confermano la identità delle situazioni.

3. - La diversità di trattamento non appare fondata su situazioni obbiettivamente diverse; le quali sono le sole che potrebbero giustificare una disciplina differenziata. Ed invero, in relazione alla situazione di fatto, che va presa in considerazione dalla legge al fine della imposizione di un tributo, non sussiste differenza alcuna fra le aziende agricole e quelle industriali o commerciali.

Non che le aziende agrarie non abbiano caratteristiche proprie, derivanti dalla esistenza di un patrimonio in gran parte immobiliare; ma che le attività di esse si svolgano nel fondo e non abbiano quindi bisogno di un particolare sistema di pubblicità — che il credito agrario abbia caratteri e garanzie proprie — che la funzione dell'agricoltura si esaurisca nell'attività produttiva ecc., appaiono tutte circostanze che risultano irrilevanti al fine di giustificare una discriminazione.

La non diversità sostanziale poi è innegabile nella attuale evoluzione delle aziende agricole le quali vanno uniformandosi sempre più ai sistemi delle aziende industriali. E con la meccanizzazione dell'agricoltura, oggi, il ricorso al credito è diventato mezzo indispensabile di vita anche per le aziende agricole, sia per far fronte ad una completa ed efficiente attrezzatura, sia per sopperire alle spese di gestione.

4. - Pertanto le norme impugnate contengono discipline diverse rispetto ad aziende, le quali, come oggetto di una valutazione di natura tributaria, si trovano invece in situazioni di fatto obbiettivamente identiche. Onde risulta violato il principio garantito dagli artt. 3 e 53 della Costituzione, nel senso che l'imposizione tributaria va commisurata in modo uniforme nei confronti di soggetti, che si trovano nelle stesse situazioni. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 70 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Chiarelli - Occhi Ultimina (n.c.).

Filiazione - Giudizio di delibazione della domanda di dichiarazione giudiziale della paternità - Norme limitative della difesa - Incostituzionalità.

(Cost., art. 24, secondo comma; c.c., art. 274, secondo comma, e 3).

L'art. 274 *c.c., quando dispone, al secondo comma, che la decisione sull'ammissibilità dell'azione per la dichiarazione giudiziale della paternità o della maternità naturale abbia luogo con decreto non motivato e non soggetto a reclamo, ed esclude la necessità che la decisione abbia luogo in contraddittorio e con l'assistenza dei difensori, contrasta con il principio sancito dall'art.* 24, *secondo comma, Cost., relativo al diritto alla difesa, ed è pertanto costituzionalmente illegittimo* (1).

Incostituzionale deve pure ritenersi il terzo comma dell'art. 274 *c.c., per la parte in cui dispone la segretezza dell'inchiesta anche nei confronti delle parti, giacché limitando il diritto alla difesa concreta una violazione dell'art.* 24, *secondo comma, della Costituzione* (2).

(*Omissis*). — 1. - La questione di legittimità costituzionale dell'art. 274 del codice civile, proposta all'esame della Corte, si basa sull'art. 30 della Costituzione, il quale, com'è noto, dopo aver affermato

---

(1-2) Giudizio promosso con ordinanza 30 settembre 1964 del Tribunale di Milano, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* della Republica n. 26, del 30 gennaio 1965, e deciso con procedimento in Camero di Consiglio, non essendovi stata costituzione di parte.

Interessante notare come, pur essendo stata sollevata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 274 e 275 s.c. rispetto agli artt. 24, 30 e 111 Cost., la Corte abbia ritenuto la norma relativa al giudizio di delibazione della domanda di accertamento della paternità in contrasto col solo art. 24, secondo comma, Cost., in quelle parti in cui l'art. 274 c.c. comporta una sostanziale violazione del diritto alla difesa. Legittimo, quindi, il procedimento di delibazione in sé, come giudizio di ammissibiltà della domanda, giacché concreta uno di quei limiti dal legislatore

nel terzo comma: « La legge assicura ai figli nati fuori del matrimonio ogni tutela giuridica e sociale, compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima », aggiunge nell'ultimo comma: « La legge detta le norme e i limiti per la ricerca della paternità ».

È chiaro che la ricerca della paternità viene così considerata come una forma fondamentale di tutela giuridica dei figli nati fuori del matrimonio, e, come tale, è fatta oggetto di garanzia costituzionale.

La stessa norma costituzionale, però, stabilisce che la legge ordinaria, nel disciplinare la materia, pone i limiti per la detta ricerca: limiti che potranno derivare dall'esigenza, affermata nel terzo comma dell'art. 30, di far sì che la tutela dei figli nati fuori del matrimonio sia compatibile con i diritti della famiglia legittima, e dall'esigenza di salvaguardare, in materia tanto delicata, i fondamentali diritti della persona, tutelati anch'essi dalla Costituzione, dai pericoli di una persecuzione in giudizio temeraria e vessatoria.

Accertare se, nello stabilire questi limiti, la legge ordinaria (nel caso presente, l'art. 274 c.c.) abbia violato alcuni principi sanciti dalla Costituzione forma oggetto del giudizio di legittimità costituzionale.

2. - La previsione legislativa, contenuta nell'art. 274 del codice civile, di un giudizio di delibazione della domanda intesa a ottenere la dichiarazione giudiziale di paternità, rientra in quella predisposizione di limiti che, in relazione alla particolarità della materia, la stessa Costituzione ha attribuito alla legge ordinaria.

A giudizio della Corte, essa non contrasta col principio che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti (art. 24, primo comma, Cost.), né col riconoscimento del diritto di azione per la ricerca della paternità, contenuto nell'art. 30, ultimo comma, della Costituzione, in quanto, come i lavori preparatori del codice civile e la giurisprudenza hanno concordemente precisato, la decisione in camera di consiglio sull'ammissibilità della domanda non fa stato sulla fondatezza dell'azione e non esclude che questa possa essere riproposta.

Ma anche in questi suoi limitati effetti, il procedimento di cui trat-

---

posti, per la delicatezza della materia, all'esercizio dell'azione, ed espressamente riconosciuti dalla Costituzione, che all'ultimo comma dell'art. 30 sancisce: « La legge detta le norme e i *limiti* per la ricerca della paternità... ».

D'altro canto, il procedimento di delibazione non costituisce un giudizio autonomo che porti ad un provvedimento definitivo relativo al diritto sostanziale, che solo in un secondo momento verrà in considerazione, ma si risolve in una inchiesta, di carattere meramente processuale, volta alla semplice valutazione della idoneità degli indizi a giustificare il provvedimento dell'azione. Tanto è vero che la giurisprudenza ha ritenuto che la decisione sull'ammissibilità della domanda non faccia stato sulla fondatezza dell'azione, e non esclude che questa possa essere riproposta. E quando il giudice, esulando dai limiti dell'accertamento degli indizi

tasi è vincolato al rispetto del diritto di difesa delle parti, garantito dal secondo comma dell'art. 24 della Costituzione.

Con questo diritto contrastano, invece, alcune modalità del procedimento, stabilite dal secondo e terzo comma dell'art. 274.

In primo luogo, contrasta con l'art. 24, secondo comma, della Costituzione l'incompleta garanzia del contraddittorio. È vero che è prevista la personale audizione delle parti, qualora compaiano, e la nomina di un curatore speciale, in caso di incapaci; ma alla comparizione delle parti non sono assicurate adeguate garanzie, anche perché è esclusa l'assistenza del difensore, che pur sarebbe richiesta dalla particolare complessità che spesso presentano i casi di cui trattasi.

Inoltre, il diritto di difesa è violato dalla segretezza della inchiesta sommaria. È fuori dubbio che la delicatezza della materia richiede che sia esclusa la pubblicità del procedimento e che sia assistito da ogni cautela l'esercizio del potere d'inchiesta da parte dell'Autorità giudiziaria; ma il mantenere totalmente segreta l'inchiesta e i suoi risultati nei confronti delle parti limita l'attività processuale di queste ed esclude il contraddittorio proprio in relazione all'accertamento di quei fatti, da cui può dipendere l'ulteriore esercizio dell'azione garantita dalla Costituzione. E in contrapposta ma analoga situazione di svantaggio viene, ovviamente, a trovarsi la parte contro la quale il ricorso è stato prodotto.

È vero che, come si è ricordato e come si legge nella relazione al codice civile, dato che la decisione non forma giudicato, l'istanza potrà essere sempre ripresentata sulla base di nuovi elementi; ma la violazione del diritto di difesa sta proprio nel porre l'interessato nella necessità di dare inizio a un nuovo procedimento e di dover proporre nuovi elementi all'esame del magistrato, senza sapere perché non furono riconosciuti indizi di fondatezza negli elementi già addotti.

Ulteriore violazione del diritto di difesa deriva dalla non impugnabilità del decreto emesso dal Tribunale in camera di consiglio. Si può qui prescindere da ogni discussione sulla natura del procedimento in esame e dell'atto che lo conclude, anche perché la norma dell'art. 274, che non richiede la motivazione del decreto e lo dichiara non soggetto a reclamo, deroga alle norme comuni ai procedimenti in camera di

---

di idoneità, arrivi a conoscere questioni di diritto, che in tale momento gli sono precluse, il suo provvedimento, viziato da eccesso di potere, deve considerarsi anomalo. Potrà quindi essere soggetto a reclamo, ed in caso di declaratoria di inammissibilità, avendo il contenuto di sentenza, potrà essere impugnato nelle vie ordinarie (cfr. Cass., 30 maggio 1962, n. 1325, *Giust. civ.*, 1962, I, 1181).

Inteso in tal modo il giudizio di delibazione, la Corte ha giustamente ritenuto superfluo l'esame della questione di legittimità costituzionale, in relazione all'art. 111 Cost.

consiglio (art. 737 e 739 c.p.c.). Ma è comunque manifestamente in contrasto col diritto di difesa il non poter interloquire sui motivi di un provvedimento, da cui dipende l'ulteriore svolgimento del processo, e non poter proporre contro di esso alcun gravame.

Va anche qui ricordato che la giurisprudenza ha attenuato la portata della norma in esame, interpretandola nel senso di ammettere l'impugnativa quando il decreto sia incorso in violazione di diritto o sia andato oltre l'esame preliminare della richiesta; ma, mentre questo atteggiamento della giurisprudenza è esso stesso un indizio della particolare gravità della norma, resta il fatto che è proprio l'insindacabilità del provvedimento emesso in base ad una valutazione puramente delibatoria degli indizi che contrasta con le garanzie che la Costituzione ha voluto assicurare al diritto di difesa, in ogni stato e grado del procedimento giudiziario.

Le esposte considerazioni, mentre portano a ritenere la illegittimità costituzionale di quelle parti dell'art. 274, commi secondo e terzo, del codice civile, che, come si è visto, contrastano col secondo comma dell'art. 24 della Costituzione, rendono superfluo l'esame della questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 111 della Costituzione.

Sarà cura del legislatore provvedere, in conformità ai principi costituzionali qui indicati, a una integrazione della disciplina del procedimento che ha formato oggetto della presente decisione, per il quale intanto varranno, in quanto applicabili, le disposizioni comuni ai procedimenti in camera di consiglio. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 71 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Mortati - Di Lella c. Sez. spec. Riforma Fondiaria in Puglia e Lucania (sost. avv. gen. Stato Agrò).

Riforma fondiaria - Espropriazione dei terreni oggetti di comunione pro indiviso - Calcolo dell'indennizzo e fabbricati rurali - Questioni di costituzionalità - Infondatezza.

(l. 21 ottobre 1950, artt. 4, 18; l. 18 maggio 1951, n. 333, art. 8; l. 16 agosto 1952, n. 1206; Cost.).

Non è incostituzionale il d.P. 18 *dicembre* 1952, *n.* 3396, *né in riferimento all'art.* 76 *Cost. per eccesso di delega rispetto alla legge* 21 *ottobre* 1950, *n.* 841, *in quanto alla espropriazione anche dei terreni oggetto di comunione pro individuo alle leggi di riforma, quota da calcolarsi sull'intera proprietà, comprensiva di tutti i beni terreni posseduti in qualunque parte del territorio nazionale, né in riferimento all'art.* 47

del 1950, *che corrisponde al valore definitivo accertato ai fini dell'imposta straordinaria progressiva nel quale erano compresi tra gli accessori e le pertinenze, inclusi i fabbricati rurali* (1).

---

(1) L'ordinanza del Tribunale di Bari 30 aprile 1964, è pubblicata sulla *Gazzetta Ufficiale* 29 agosto 1964, n. 212.

Per riferimenti sul primo punto, si veda Corte Cost., 23 maggio 1964, n. 41, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 1064; Corte Cost., 30 dicembre 1961, n. 77, *id.*, 1962, I, 1, 487; Trib. Roma, 5 agosto 1961, *Foro it.*, Rep., 1962, v. *Agricoltura*, n. 64.

Per quanto riguarda la seconda questione, si veda Corte Cost., 25 maggio 1957, n. 65, *Foro it.*, 1957, I, 929, citata in motivazione.

Sull'incostituzionalità per eccesso di delega rispetto all'art. 4, l. n. 841 del 1950 del decreto di esproprio che abbia tenuto conto dei dati del nuovo catasto non ancora in vigore nella zona al 15 novembre 1949, cfr. Corte Cost., 7 luglio 1964, n. 73; 22 giugno 1963, n. 104, *Giur. it.*, 1963, I, l. 1293, 549.

CORTE COSTITUZIONALE, 12 luglio 1965, n. 72 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Sandulli - Mobilia (avv. Paglietti) - I.R.F.I.S. (avv. Cascio) - Fall. Soc. Plastimber (avv. Silvestri) - Pres. Reg. Sic. (avv. Nicolò).

Regione Siciliana - Credito industriale - Infondatezza della questione di legittimità costituzionale della legge reg. sic. 5 agosto 1957, n. 51, in rapporto agli artt. 14 lett. d) e 17 lett. e) dello Statuto Regione Siciliana - Competenza regionale nel campo del diritto privato.

(l. reg. sic. 5 agosto 1957, n. 51, artt. 14, lett. *d*) e 17 lett. *e*) Statuto reg. sic.).

Non è fondata la questione di legittimità costituzionale della legge reg. sic. 5 *agosto* 1957, *n.* 51, *contenente provvedimenti straordinari per lo sviluppo industriale, in riferimento agli artt.* 14 *lett.* d) *e* 17 *lett.* e) *dello Statuto per la Regione Siciliana* (1).

I finanziamenti previsti della predetta legge e garantiti dal nuovo privilegio con il grado indicato dal cod. civ. all'art. 2778, *n.* 3, *sulle scorte di materie prime e prodotti giusti che si trovano nel patrimonio*

(1-3) La questione era stata sollevata con ordinanza 25 febbraio 1964 del Tribunale di Messina. Sull'importante problema dei limiti della competenza legislativa della Regione in materia di diritto privato, v.: Corte Cost., 8 luglio 1957, n. 109, *Giur. cost.*, 1957, 1016; Corte Cost., 8 luglio 1957, n. 123, *Giur. cost.*, 1958, 41, con nota del MORTATI; 10 aprile 1962, n. 34, *Giur. cost.*, 1962, 269. In dottrina, fra gli altri: MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961; SALÒ, *Autonomie regionali e disciplina di diritto privato*, Padova, 1960.

della impresa debitrice, importano esercizio della potestà legislativa in materia di disciplina del credito (art. 17, lett. e) Stat. Reg. Sic.) e non di quella in materia di industrie (2).

La disciplina dei rapporti privatistici, a salvaguardia della sua necessaria uniformità in tutto il territorio nazionale, è demandata al potere legislativo dello Stato. Solo in presenza di situazioni straordinarie, nelle quali la disciplina comune potrebbe nuocere ad alcuni interessi pubblici, la Regione può, nelle materie di sua competenza, modificarla nei limiti strettamente necessari. Non possono quindi dirsi violati i limiti che la Regione incontra nel diritto privato, con la legge regionale 5 *agosto* 1957, *n.* 51, *essendo questa stata dettata da esigenze generali di carattere straordinario* (3).

(*Omissis*). — La legge della Regione siciliana 5 agosto 1957, n. 51 della quale l'ordinanza che ha dato luogo al presente giudizio di legittimità costituzionale ha impugnato il terzo comma dell'art. 12 —, nel nell'intento di agevolare la gestione delle imprese industriali che svolgono la loro attività esclusivamente nel territorio della Regione ed hanno per oggetto la valorizzazione delle risorse economiche e delle possibilità di lavoro in essa esistenti, istituì (art. 5) presso l'Istituto regionale per il finanziamento alle industrie in Sicilia (I.R.F.I.S.) un fondo di lire 15 miliardi a gestione separata, a carico della Regione, sul quale effettuare e garantire prestiti ed aperture di credito in favore delle anzidette imprese, destinati alla formazione delle scorte di materie prime e di prodotti finiti rese necessarie in relazione alle caratteristiche del ciclo di lavorazione e alla natura delle imprese. La costituzione di tale fondo veniva effettuata, dalla legge regionale, richiamandosi all'art. 7 dello statuto dell'I.R.F.I.S., approvato con decreto del Ministero del tesoro 10 febbraio 1954, secondo il quale quell'istituto « può costituire gestioni separate per quelle speciali forme di credito che gli venissero affidate in forza di successive disposizioni di legge nazionale o regionale ».

La « forma di credito » in questione, destinata a consentire alle imprese la formazione di scorte di materie prime e di prodotti finiti, nuova per l'I.R.F.I.S., era stata introdotta per la prima volta nella legislazione nazionale dall'art. 4 della legge statale 16 aprile 1954, n. 135 (cui appunto la disposizione impugnata si richiama), la quale aveva autorizzato per un quinquennio le sezioni di credito industriale del Banco di Napoli e del Banco di Sicilia e il Credito industriale sardo a consentirla alle piccole e medie industrie operanti nel Mezzogiorno e nelle Isole. A garanzia di tale forma di credito l'art 5 prevedeva il privilegio contemplato dall'art. 2 della legge 29 dicembre 1948, n. 1482 (riguardante l'industrializzazione del Mezzogiorno) — coincidente con quello introdotto con l'art. 7 del d.lg. 1° novembre 1944, n. 367, modificato con d.lg. 1° ottobre 1947, n. 1075 — « sugli immobili, sugli impianti,

sulle concessioni, comprese quelle minerarie (salvo i diritti spettanti allo Stato a norma delle leggi speciali) e su ogni loro pertinenza, sui brevetti di invenzione industriale, sui macchinari ed utensili dell'azienda finanziata, comunque destinati al suo funzionamento ed esercizio, nonché sulle somme dovute all'azienda stessa dallo Stato per il risarcimento dei danni di guerra ». A tale privilegio — costituente ormai tradizionale garanzia dei finanziamenti industriali del Mezzogiorno — il ricordato art. 5 ne aggiungeva però, con il grado indicato all'art. 2778, n. 3, del codice civile, un altro, assolutamente nuovo: quello — strettamente correlato con l'oggetto della nuova forma di finanziamento che la legge introduceva — « sulle scorte di materie prime e prodotti finiti che si trovano nel patrimonio dell'impresa debitrice, senza pregiudizio dei diritti di terzi sulle cose stesse ».

Nel creare presso l'I.R.F.I.S. il fondo speciale per il finanziamento delle industrie nella formazione di scorte di materie prime e prodotti finiti, la legge siciliana del 1957 estese a tale nuova forma di finanziamento consentita all'I.R.F.I.S., i privilegi previsti dalla legge statale del 1954 per gli analoghi finanziamenti operati dai tre istituti di credito industriale in essa considerati, e perciò anche il privilegio « sulle scorte di materie prime e prodotti finiti che si trovano nel patrimonio dell'impresa debitrice ». Privilegio, quest'ultimo, la novità della cui introduzione non può — contrariamente all'essunto della difesa dell'I.R.F.I.S. e di quella Regione — esser contestata, dato che esso non poteva spettare all'I.R.F.I.S. già in base all'art. 15 della legge statale 11 aprile 1953, n. 298, il quale, a garanzia dei finanziamenti previsti da quella legge, si limita ad attribuire a tale istituto (come agli altri due istituti di diritto pubblico di credito industriale a medio termine creati nel Mezzogiorno: l'Istituto per lo sviluppo economico dell'Italia meridionale e il Credito industriale sardo) la possibilità di « convenire la la costituzione di privilegi su impianti e macchinari ». Che il privilegio previsto dal citato art. 15 abbia tale limitata portata risulta, del resto, anche dal fatto che la successiva legge statale del 1954 (riguardante tra l'altro il Credito industriale sardo, già fruente del privilegio previsto dal citato art. 15), se volle estendere, per i finanziamenti delle scorte, l'applicazione dei privilegi ad oggetti diversi dagli « impianti e macchinari », dovette, con l'art. 5, farlo — come si è visto — espressamente e con formula ben diversa da quella del citato art. 15.

2. - Occorre ora stabilire se la Regione siciliana avesse il potere di introdurre, con una propria legge in deroga al codice civile, il nuovo privilegio di cui trattasi.

La disposizione costituzionale da tener presente è quella dell'art. 17, lett. *e*, dello Statuto regionale, in base alla quale è consentito alla Regione di legiferare in materia di « disciplina del credito ». Non v'ha

dubbio infatti che l'I.R.F.I.S. sia un istituto di credito e che i finanziamenti cui esso provvede, e in particolare quelli cui ha riguardo la disposizione impugnata, ineriscano alla funzione creditizia. Né per affermare che si versa in materia di industria e non di credito è sufficiente opporre — come sostengono le difese delle parti private — che i finanziamenti di cui trattasi assolvono a compiti di sollecitazione industriale. Questa Corte ha sempre escluso che alla individuazione delle materie che le norme costituzionali attribuiscono alla competenza regionale si possa, di regola, far luogo in base a criteri finalistici, dovendo invece valere generalmente il criterio contenutistico (v. specialmente la sentenza n. 124 del 1957). Del resto l'I.R.F.I.S. è indubbiamente uno degli istituti di credito cui hanno riguardo le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio (d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133), tanto che, tra l'altro, il suo statuto, come già si è ricordato, fu approvato, appunto in base a dette norme (art. 4), dal Ministro del tesoro, e la sua attività di finanziamento si è sempre svolta nell'ambito di quelle norme e nel quadro dei controlli da esse predisposti.

Il riconoscimento che i finanziamenti di cui trattasi attengono alla materia del credito non importa peraltro che le leggi regionali che li concernono possano liberamente spaziare nel campo dei rapporti privati. È stato da tempo chiarito che l'inclusione, nell'art. 14, lett. *d*, dello Statuto siciliano, del divieto, per la Regione, di estendere ai rapporti di diritto privato la legiferazione, statutariamente riconosciutale, in materia di industria e commercio, non importa che nelle altre materie rientranti nella sua competenza la Regione possa senz'altro legiferare nel campo dei rapporti di diritto privato. Questa Corte ha anzi avuto ripetute occasioni di affermare il principio che, per norma, solo in presenza di situazioni straordinarie, nelle quali la disciplina comune dei rapporti privati sarebbe in grado di incidere sostanzialmente in modo sfavorevole sui settori di diritto pubblico ai quali la Regione è preposta, questa può, nelle materie di sua competenza, dettare norme destinate a operare, entro i limiti strettamente necessari, nel campo del diritto privato (v. tra le più recenti, le sentenze 37 del 1961 e 34 e 53 del 1962). E ritiene di doversi mantenere ferma a tale direttiva. La disciplina uniforme dei rapporti di diritto privato attiene all'unità dell'ordinamento statale; e, in via di principio, non può ammettersi che essa sia intaccata dalle autonomie regionali, il cui ambito naturale è costituito dai rapporti di diritto pubblico.

L'applicazione dell'anzidetto principio al caso in esame non comporta però che la disposizione impugnata debba essere considerata illegittima.

Il credito a medio termine a favore delle piccole e medie industrie locali, che rappresenta la funzione istituzionale dell'I.R.F.I.S. (art. 6 della legge statale 11 aprile 1953, n. 298, e art. 2 dello statuto dell'ente), si inserisce tra le misure straordinarie destinate, nella situazione storica contingente, a stimolare la rinascita economica dell'isola, in armonia con un più vasto disegno che abbraccia le analoghe forme di finanziamento, a mezzo di altri consimili istituti appositamente costituiti, previste dalla legislazione straordinaria per il Mezzogiorno. È lo stesso legislatore statale a dar atto dell'esigenza, in materia, nell'attuale fase storica, di interventi di politica economica di carattere particolare: le norme fondamentali sull'I.R.F.I.S., sulla sua dotazione e sui finanziamenti di sua competenza sono infatti contenute nella più volte ricordata legge statale 11 aprile 1953, n. 298.

Ma l'art. 7 dello statuto di questo ente di diritto pubblico — approvato con decreto ministeriale sulla base delle norme di attuazione dello Statuto regionale — prevede la possibilità che — sempre, naturalmente, nel quadro dei compiti d'istituto — vengano affidate all'I.R.F.I.S, da parte della Regione (come dello Stato), altre speciali forme di credito industriale, a carico di fondi aventi gestione separata. E appare chiaro che l'affidamento di tali nuove forme creditizie, destinate per principio a inserirsi nel sistema delle straordinarie provvidenze in favore dell'industria regionale, in funzione del conseguimento di quei più intensi impulsi di cui, per generale riconoscimento, la rinascita dell'isola (come in generale quella del Mezzogiorno) abbisogna in questa fase storica, rimarrebbe svuotato di vitalità e rischierebbe addirittura di restare frustrato, qualora ad esso non si accompagnassero forme di garanzie idonee a salvaguardare lo speciale fondo preordinato alle nuove forme di credito, evitando che questo rimanga irreparabilmente esposto a pericolosi assottigliamenti.

La disposizione impugnata, la quale palesemente si dà carico di tale esigenza, non ha fatto altro, se non estendere alla nuova forma di finanziamento che (nel quadro della politica economica di cui si è detto, e in applicazione delle norme statutarie dell'ente) ha ritenuto di affidare all'I.R.F.I.S., quelle stesse forme di privilegio che per gli identici tipi *extra ordinem* di finanziamenti all'industria meridionale da parte degli istituti specializzati a ciò deputati erano state introdotte dalla legge statale 16 aprile 1954, n. 135. Così operando essa ha indubbiamente inciso nel campo dei rapporti di diritto privato. Ma occorre tener presente che trattasi di una garanzia considerata come essenziale dallo stesso legislatore statale per i finanziamenti dello stesso genere, e necessaria ad assicurare a un ente di diritto pubblico operante in vista di obbiettivi ai quali è preposta statutariamente la Regione e aventi fondamentale importanza per l'economia della collettività regionale, di

svolgere in condizioni di sufficiente e appropriata sicurezza i propri compiti d'istituto. Compiti posti al servizio di risultati il cui carattere straordinario appare avvertito dalla stessa legislazione statale, e l'ambito limitato della cui portata risulta dalla entità del fondo messo a disposizione della gestione speciale destinata ai finanziamenti di cui è questione.

È da aggiungere che la disposizione impugnata si è uniformata, secondo il dettato dell'art. 17 dello Statuto siciliano, ai « principi e interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato ». Infatti, da un lato, essa si è inspirata al medesimo criterio che è alla base dell'art. 2756 del codice civile, richiamato dall'art. 2778, n. 3; dall'altro, si è riportata puntualmente alla disposizione dell'art. 5 della legge statale 16 aprile 1954, n. 135, dettata per introdurre una identica garanzia in relazione a fattispecie assolutamente identiche. — *Omissis*).

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 aprile 1965, n. 592 - *Pres.* Torrente - *Est.* Malfitano - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Prefetto di Milano (avv. Stato Peronaci) c. Visconti di Modrone (avv. Salvucci) e c. Provincia di Milano (avv. G. B. Cosimini).

Competenza e giurisdizione - Tutela delle strade - Esecuzione d'ufficio delle opere di manutenzione delle sponde di canale latistante la via pubblica - Azione giudiziaria tendente a farne dichiarare l'illegittimità contestando la sussistenza dell'omissione di manutenzione - Diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria.

(r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740, artt. 11, 20; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. « F », sui lavori pubblici, art. 378).

Giudizio civile e penale - Estinzione del reato conseguente ad oblazione - Azione civile tendente a contestare la sussistenza del fatto - Preclusione - Insussistenza.

Competenza e giurisdizione - Azione di mero accertamento della illegittimità di un provvedimento amministrativo - Ammissibilità.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. « E », art. 2).

Ove il proprietario di un canale latistante la via pubblica agisca in giudizio per far dichiarare l'illegittimità del provvedimento prefettizio avente ad oggetto l'esecuzione d'ufficio delle opere di manutenzione delle sponde, deducendo che l'espansione delle acque sulla strada non fu conseguenza di mancata manutenzione del canale, ma fu dovuta ad inadeguata conformazione della strada, la posizione soggettiva dedotta in giudizio ha natura di diritto soggettivo e dell'azione può quindi conoscere l'Autorità giudiziaria ordinaria (1).

---

(1) Il problema di giurisdizione viene risolto, nella sentenza, sulla base del recente orientamento giurisprudenziale inteso a precisare la portata del criterio discriminatore delle competenze esprimentesi nel binomio: esistenza del potere - esercizio del potere.

Secondo tale orientamento, per il quale si vedano Cass., 24 ottobre 1958, n. 347, *Foro it.*, 1959, I, 1709; 8 dicembre 1959, n. 3583, *ivi*, 1960, I, 391; 14 maggio 1961, n. 578, *ivi*, rep. 1961, voce « *Competenza civile* », nn. 44, 45; 2 feb-

L'intervenuta estinzione del reato per oblazione non preclude al contravventore l'esercizio dell'azione civile con la quale si intenda contestare la sussistenza del fatto costituente contravvenzione (2).

---

braio 1963, n. 179, *ivi*, 1963, I, 1199, sussiste giurisdizione del giudice ordinario non soltanto in quanto faccia difetto un presupposto di astratta attribuzione del potere, ma anche ove faccia difetto un presupposto dell'esercizio del potere coordinato alla tutela immediata della posizione soggettiva del cittadino.

Risolve invece la questione di giurisdizione in base alla semplice contrapposizione fra esistenza ed esercizio del potere, Cass., Sez. Un., 23 marzo 1964, n. 662, in questa *Rassegna*, 1964, 1027, con nota di richiami.

Per il rifiuto del criterio della prospettazione, cfr., da ultimo, Cass., 5 giugno 1965, n. 1115, *Foro it.*, 1965, I, 942; 20 febbraio 1965, n. 283, *id.*, Mass., 71; 14 ottobre 1964, n. 2585, *ibidem*, 1965, I, 51; 14 aprile 1964, n. 894, in questa *Rassegna*, 1964, 849.

Per quanto attiene alla questione specifica, cfr. Consiglio di Stato, Sez. V, 5 maggio 1951, n. 421, *Giur. it.*, 1951, III, 186, secondo cui l'attuazione amministrativa della tutela del patrimonio stradale non pregiudica i diritti soggettivi del proprietario del canale, suscettibili di esser fatti valere avanti all'Autorità giudiziaria. Conf., Consiglio di Stato, Sez. V, 24 febbraio 1950, *Foro amm.*, 1950, 1, 2, 231; Sez. V, 13 maggio 1937, n. 687, *id.*, 1937, I, 2, 240; Sez. V, 7 luglio 1934, *ibidem*, 1934, I, 2, 279.

Nella specie, posta la distinzione tra esistenza del potere e esercizio del potere, con correlativa conseguenza in ordine alla giurisdizione (ravvisandosi nel primo caso lesione di diritto soggettivo e nel secondo lesione di un interesse legittimo), riteniamo che la controversia rientrava nel secondo caso, quale che sia stata la prospettazione da lui datane, dovendosi essa qualificare in relazione alla tutela concessa dalla legge alla pretesa giuridica fatta valere dall'attore.

Nella specie erasi da esaminare se l'ordinamento giuridico garantisse in modo pieno all'attore la pretesa di mantenere i canali di irrigazione laterali alle strade provinciali nelle condizioni in cui essi erano.

Ora l'art. 59 della legge sui lavori pubblici e l'art. 11 del t.u. sulla tutela delle strade indicano chiaramente quali siano in materia i presupposti del potere amministrativo al riguardo.

Il potere della P.A., correttivo delle facoltà del privato, è esercitabile nei confronti dei *proprietari e utenti di canali artificiali*, i quali canali sono *esistenti lateralmente o in contatto con le strade*, sempre che si verifichino *espansione delle acque* (provenienti da detti canali) *sulle strade medesime o guasto al corpo stradale e sue pertinenze*.

Può dirsi pertanto, nella ipotesi la contestazione dell'attore avesse messo in discussione alcuno di tali elementi, che il giudizio cadesse sui presupposti del potere amministrativo, non potendosi esso concepire esistente nei confronti di chi non fosse proprietario dei canali, o di chi fosse proprietario di canali non a contatto di strade, o, pur essendolo, questi non potesse dirsi soggetto ad obblighi non essendosi verificata espansione di acque o guasti al corpo stradale e sue pertinenze.

Viceversa l'attore deduceva che gli inconvenienti lamentati dall'Amministrazione Provinciale dipendevano — a suo dire — dalla « conformazione tecnica del corpo stradale », negando cioè non un presupposto del potere amministrativo, pienamente esistente, ma una mera condizione di esercizio del potere amministrativo.

(2) Non si rinvengono precedenti specifici.

Il Consiglio di Stato, nella decisione 5 maggio 1951, n. 421, sopra citata, affermò che l'acquiescenza del privato rispetto alla contestazione della contravven-

Indipendentemente dalla proposizione di domanda di risarcimento del danno, il Giudice ordinario può conoscere della domanda proposta dal privato avente ad oggetto l'accertamento della illegittimità di atti o comportamenti dell'Amministrazione pubblica lesivi di un diritto soggettivo (3).

(*Omissis*). — Con il ricorso principale e con il secondo motivo di quello incidentale si denunzia il difetto di giurisdizione del giudice ordinario per avere la Corte di merito qualificato la pretesa del Visconti come diritto soggettivo, anziché come interesse legittimo, sebbene lo stesso, deducendo che illegittimamente gli era stato ingiunto di eseguire la riparazione delle sponde dei canali d'acqua di sua proprietà, avesse in effetti negato una mera condizione di esercizio del potere amministrativo, piuttosto che un presupposto del potere medesimo.

La censura è infondata.

Questa Corte Suprema ha altre volte affermato che il criterio di discriminazione delle giurisdizioni impostato sulla distinzione tra esistenza del potere e suo modo di esercizio, postula anzitutto la necessità di individuare caso per caso, con riferimento alla disciplina positiva del singolo potere, quale siano gli elementi che integrano la relativa fattispecie legale e quale funzione essi abbiano in relazione alla *ratio* delle norme che li prevedono o alla finalità di tutela del diritto soggettivo e dell'interesse pubblico ed implica, poi, che la giurisdizione spetti al giudice ordinario non soltanto nella ipotesi in cui si denunzia la insus-

---

zione legittimava a ritener accertata la situazione di fatto risultante dal relativo verbale.

Per un riferimento generico si può richiamare l'orientamento giurisprudenziale per il quale il giudice civile può accertare la sussistenza del fatto astrattamente previsto come reato nell'ipotesi di estinzione conseguente ad amnistia o ad altra causa: cfr., da ultimo, Cass., 7 aprile 1964, n. 770, *Foro it.*, Mass., 155 e Cass., 21 luglio 1962, n. 2025, in questa *Rassegna*, 1962, 141, in tema di condanne al risarcimento dei danni patrimoniali derivanti dal fatto illecito, costituente reato estinto per prescrizione.

L'ipotesi considerata nella sentenza (contestazione della commissione del fatto da parte dello stesso contravventore) sembra tuttavia distinguersi, in qualche modo, dal caso di accertamento del fatto a fini civili domandato da terzi, ed avrebbe forse meritato meno fuggevole esame da parte del Supremo Collegio.

La soluzione del problema sembra infatti dipendere dalla natura giuridica che si voglia attribuire all'oblazione. Se, ad esempio, si volesse riconoscere nell'oblazione una forma di riconoscimento del torto e di esecuzione volontaria della pena (sia pur di una pena non criminale) una contestazione non sembrerebbe possibile. Cfr., per un quadro generale delle teorie sulla natura dell'oblazione, MAZZANTI, *Oblazione*, *Nuovissimo Digesto italiano*, XI, Torino, 1965, 721 e segg.

(3) In senso conforme, cfr. Cass., 14 aprile 1964, *Giust. civ.*, 1964, I, 1365; 11 giugno 1963, n. 1558, *id.*, 1963, I, 1823; 14 luglio 1961, n. 1714 (richiamata nella motivazione), *ibidem*, 1961, I, 1779.

sistenza di elementi o presupposti che attengono, sotto il profilo soggettivo, alla appartenenza del potere e che ne individuano e ne qualificano la consistenza, ma anche nel caso in cui si alleghi la insussistenza di presupposti, o la inosservanza di limiti che, pur non riferendosi alla astratta attribuzione o configurazione del potere, siano contemplati da norme di relazione ai fini della diretta e specifica tutela del diritto soggettivo. Invero, questi presupposti e limiti, data la loro funzione, anziché inerire al modo di esercizio del potere condizionano pur sempre in modo assoluto la concreta possibilità che essa interferisca sul diritto soggettivo degradandolo a interesse legittimo. (V. sent. n. 179 del 1963).

Alla stregua dei suesposti principi deve ritenersi che, nella specie, la Corte di merito abbia correttamente qualificato come diritto soggettivo la pretesa giuridica dedotta in giudizio e, conseguentemente, ritenuto la giurisdizione del giudice ordinario.

Invero, il Visconti, per non negando che la pubblica Amministrazione abbia, in virtù dell'art. 11 del r.d. 8 dicembre 1833, n. 1740, il potere di eseguire di ufficio le opere di manutenzione delle sponde dei canali o di altri corsi di acqua di proprietà privata scorrenti a confine con le vie pubbliche, ha denunziato che la ingiunzione era stata emessa dal Prefetto sebbene gli inconvenienti da questi lamentati dipendessero non dalla mancata manutenzione della roggia Nandosio e del Cavo Cantù, ma dalla inadeguata conformazione delle strade pubbliche con essi confinanti.

L'oggetto dedotto in giudizio, è, quindi, la mancanza di un presupposto del provvedimento amministrativo che, per la sua funzione, condiziona in modo assoluto la concreta possibilità di esercizio del potere.

Né può sostenersi che il Visconti, provvedendo al pagamento della somma stabilita per l'oblazione della contravvenzione elevatagli per la asserita mancata manutenzione dei corsi d'acqua di sua proprietà, abbia implicitamente riconosciuto la legittimità del provvedimento prefettizio, in quanto l'avvenuta oblazione della contravvenzione non impedisce al contravventore di contestare la propria resposabilità davanti al giudice civile.

Che la controversia in esame rientri nella giurisdizione del giudice ordinario, è, poi, confermato dall'articolo 84 del codice della navigazione.

Tale norma, infatti, nel disciplinare il potere di opposizione dei proprietari di canali e di altri corsi d'acqua contro le ingiunzioni della autorità marittima per il rimborso di spese per la esecuzione di ufficio di opere di manutenzione, stabilisce che entro il termine di venti giorni dalla notificazione della ingiunzione il debitore può proporre opposizione contro il decreto davanti al giudice ordinario « per motivi inerenti alla esistenza del credito e al suo ammontare ».

Ora, questa ampia e generica formulazione induce a ritenere che il legislatore abbia riservato al giudice ordinario non soltanto la cogni-

zione delle controversie con le quali il privato contesti la esistenza del credito per motivi inerenti alla esecuzione delle opere nella sua proprietà, ma anche di quelle con le quali lo stesso contesti il credito per la inesistenza del potere in concreto dell'autorità marittima ad eseguire le opere ovvero per l'inosservanza da parte di essa dei limiti posti dalla legge all'esercizio di tale potere.

Con il primo motivo del ricorso incidentale si denunzia il difetto di motivazione della sentenza impugnata per avere omesso di esaminare la eccezione con la quale l'Amministrazione provinciale di Milano aveva eccepito il mutamento da parte del Visconti della domanda proposta nel giudizio di primo grado.

Al riguardo si sostiene che il Visconti, mentre con l'atto di citazione aveva chiesto che fosse dichiarata la illegittimità della ingiunzione prefettizia, aveva, poi, concluso per la esclusione della propria responsabilità.

Anche questa censura è infondata.

Invero, le conclusioni precisate dal Visconti costituivano non un mutamento, ma soltanto una diversa formulazione della domanda da lui inizialmente proposta. Si ha, infatti, domanda nuova soltanto se si amplia il *petitum* o si introduce nel giudizio una pretesa avente presupposti distinti da quelli di fatto della domanda originaria. (V. sent. n. 5 del 1962).

Infondato è, infine, il secondo motivo del ricorso incidentale con il quale si censura la sentenza impugnata per avere ritenuto ammissibile la domanda proposta dal Visconti sebbene con essa si fosse richiesta la semplice declaratoria di illegittimità del comportamento della pubblica Amministrazione, anziché il risarcimento del danno da esso derivato.

Invero, come questa Corte Suprema ha altre volte affermato, il giudice ordinario può sempre sindacare nei limiti di una declaratoria di illegittimità, se gli atti o il comportamento della pubblica Amministrazione siano direttamente lesivi di un diritto soggettivo (v. sent. n. 1714, del 1961).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 aprile 1965, n. 684 - *Pres.* Torrente - *Rel.* Straniero - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Cignozzi (avv. Barile) c. Cignozzi (avv. Marini) e Werner (avv. Di Segni).

Cassazione - Istanza di revoca del sequestro proposta a seguito di dichiarazione di difetto di giurisdizione del Magistrato che lo ha emesso - Provvedimento di non luogo a procedere emesso dal Giudice istruttore - Carattere decisorio - Esclusione - Definitività - Esclusione - Ricorso ex art. 111 della Costituzione - Inammissibilità.

(Cost., art. 11, secondo comma, c.p.c., art. 683).

Il provvedimento con il quale il giudice istruttore, richiesto di revocare il sequestro a seguito della dichiarazione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, del difetto di quest'ultima nel magistrato che ebbe ad autorizzarlo, dichiari non luogo a decidere sull'istanza e rinvii le parti a provvedersi nelle forme ordinarie, difetta dei caratteri della decisorietà e della definitività e, pertanto, non è impugnabile con ricorso per cassazione a' sensi dell'art. 111 *della Costituzione* (1).

(*Omissis*). — Le controricorrenti contestano l'ammissibilità del ricorso proposto dalla Emilia Cignozzi, alla stregua dell'art. 111 della Costituzione, contro l'ordinanza emessa, il 14 luglio 1964, dal Presidente del Tribunale di Montepulciano in tema di revoca di sequestro giudiziario.

Esse si richiamano alla costante giurisprudenza di questa Corte che ha interpretato la locuzione « sentenza » di cui alla citata norma costituzionale nel senso che essa possa autorizzare il ricorso per cassazione sia contro i provvedimenti adottati con la forma della sentenza ma per i quali la legge escluda o limiti tale ricorso sia contro gli altri che, pur avendo, per *nomen juris* di legge o per erronea attribuzione di giudice, forma di ordinanza o di decreto, abbiano nondimeno, in relazione alla specifica disciplina della materia, carattere di decisorietà e non siano comunque impugnabili, anche soltanto con semplice reclamo al giudice superiore.

Premesso che l'ordinanza in questione si è limitata a dichiarare non luogo a decidere sulla istanza di revoca ed a mandare le parti a provvedersi nelle forme ordinarie, sotto il presupposto che le parti medesime avessero voluto implicitamente sollecitare la decisione di questioni di diritto alla stregua dell'art. 683 c.p.c., che non ricorresse alcuna delle ipotesi previste dalla suddetta disposizione di legge e che

---

(1) **Sequestro autorizzato in pendenza di regolamento preventivo ed effetti della pronuncia che nega la giurisdizione.**

Il provvedimento emanato dal Presidente del Tribunale sull'istanza del sequestrato intesa a conseguire la revoca del sequestro, autorizzato dopo la proposizione del regolamento preventivo, cui era seguita pronuncia delle Sezioni Unite che aveva escluso la giurisdizione (Cass., Sez. Un., 21 maggio 1964, n. 1257, *Foro it.*, 1965, I, 409), è stato qualificato, nella sentenza che si annota, alla stregua di ordinanza istruttoria emessa nell'ambito del giudizio di convalida (nella specie il Presidente, che aveva autorizzato il sequestro, rivestiva anche la qualità di giudice istruttore).

In base a tale qualificazione, la Corte regolatrice ha dichiarato inammissibile il ricorso per Cassazione *ex* art. 111, secondo comma, della Costituzione per difetto dei requisiti di decisorietà e definitività del provvedimento, in armonia con la

la rimozione dei « provvedimenti interdittali » dovesse essere effettuata, per principio generale, con statuizione nelle vie ordinarie a seguito di *plena cognitio*, sostengono, in particolare, la Magda Cignozzi e la Werner che in detta ordinanza non si riscontra nessuno dei due estremi (decisorietà e definitività) il cui concorso è assolutamente necessario per l'impugnazione richiamata.

Il profilo della decisorietà va inquadrato nel principio secondo il quale provvedimento decisorio è quello col quale il giudice, al fine di derimere una lite, procede all'accertamento del regolamento giuridico di un determinato rapporto e, di conseguenza, afferma o nega l'esistenza di una concreta volontà di legge che assicuri, all'una o all'altra delle parti in contesa, il bene che della contesa medesima costituiva l'oggetto ed in cui funzione si era delineata fra le parti stesse una contrapposizione di interessi, sì che la nozione della decisorietà va senz'altro esclusa nel caso in cui nel singolo procedimento manchi ogni contrapposizione di interessi da comporre ed il provvedimento conclusivo non sia pertanto idoneo ad acquistare autorità di cosa giudicata sotto il profilo dell'art. 2909 c.c.

Al riguardo, in contrapposizione alla tesi delle resistenti che insistono nel prospettare la natura esclusivamente ordinatoria del provvedimento impugnato, in quanto esso si limiterebbe a disciplinare l'attività processuale delle parti, non si può contestare che il principio richiamato sembra autorizzare qualche ragione di perplessità sulla natura del provvedimento medesimo, malgrado la formula declinatoria del « non luogo » che ne caratterizza il dispositivo. Ciò, perché apparentemente suggestivo può apparire il rilievo che, con la sua ordinanza, il Magistrato abbia sostanzialmente rigettato l'istanza di accertamento del regolamento giuridico dei beni sottoposti a sequestro, proposta, sotto il profilo dell'art. 683 c.p.c., in funzione del fine delle parti di attuare, sulla sua base, la composizione di un elemento della causa in rapporto

---

giurisprudenza consolidata in tema di applicazione del ricorso contro provvedimento che non rivesta la forma della sentenza (da ultimo, Cass., 4 febbraio 1965, n. 181, *Foro it.*, Mass., 34; 26 novembre 1964, n. 2802, *id.*, 1965, I, 25; 13 ottobre 1964, n. 2584, *ibidem*, Rep., 1964, voce « Cassazione in materia civile », n. 41).

Sotto l'angolo visuale nel quale si è posta la Corte Suprema, la decisione appare formalmente ineccepibile, ma è forse il caso di osservare che, in tal modo, è stato in realtà eluso il problema di fondo proposto dall'anomala fattispecie.

Conviene premettere che il Presidente del Tribunale, dopo la proposizione del regolamento preventivo, non sospese il giudizio ai sensi degli artt. 41 e 357 c.p.c., ma, ritenendo inammissibile il regolamento stesso e riconoscendo la propria giurisdizione, autorizzò il provvedimento cautelare.

La Corte ha tralasciato di prendere in esame il problema concernente gli effetti della sentenza che, decidendo sul regolamento, escluse la giurisdizione sul provvedimento emanato dopo e nonostante la proposizione del regolamento stesso,

alla contrapposizione dei rispettivi interessi, in quanto il provvedimento si è, nella realtà concreta, tradotto nel mantenimento, sia pur temporaneo, dello *status quo* e, conseguentemente, nella negazione, sia pur temporanea, dell'attribuzione, all'una o all'altra delle parti in contesa, dei beni giuridici che nel sequestro avevano costituito oggetto e dei quali, dopo la sentenza di queste Sezioni Unite e in dipendenza della stessa, si chiedeva la restituzione. La realtà giuridica è però diversa, ove si consideri che la ordinanza in questione non ha accertato alcuna esistenza o inesistenza di diritti soggettivi né ha riconosciuto, attribuito o negato alcuno di tali diritti in virtù del potere-dovere di dirimere i contrasti e sancire la volontà della legge nel caso concreto che al giudice è assegnato dall'ordinamento giuridico ed ove si consideri, altresì e sovratutto, che la ordinanza medesima non ha, per il suo contenuto, alcuna attitudine a produrre sul piano contenzioso effetti di diritto sostanziale o processuale con efficacia di giudicato e che la temporanea cristallizzazione dello *status quo* non è che un effetto riflesso di mero fatto della dichiarazione di incompetenza virtualmente contenuta nel provvedimento.

Il profilo della definitività si ricollega, a sua volta, agli effetti del provvedimento sul piano contenzioso nel senso che il pregiudizio che ad una parte può derivare dall'eventuale ingiustizia del contenuto del provvedimento medesimo debba essere irreparabile, in dipendenza del carattere immanente della definitività e del giudicato e della inesistenza, nell'ordinamento giuridico vigente, della previsione di un qualsiasi riesame, ad opera dello stesso o di altro giudice.

Il profilo in questione è stato dalle parti prospettato sotto due distinti aspetti: il principio della modificabilità e revocabilità delle ordinanze istruttorie da parte dello stesso giudice che le ha pronunciate, in dipendenza della premessa che nel caso concreto il Presidente del Tribunale di Montepulciano abbia emesso l'ordinanza non in tale

---

in violazione degli artt. 41 e 367, nonostante che tale problema fosse stato affrontato altre volte, ed anche molto di recente, ed avesse dato luogo alla fissazione di principi che non sembrano in tutto armonizzare con quello affermato nella sentenza che si annota.

Con la sentenza 17 febbraio 1965, n 259, le Sezioni Unite avevano precisato che, con la proposizione del regolamento, il Giudice adito è spogliato della *potestas judicandi* e che la sospensione del procedimento *ex* artt. 41 e 367 opera *ipso jure*, senza che sia consentito derogarvi. Conseguentemente, sempre secondo la richiamata sentenza, il provvedimento emesso dal Giudice dopo la proposizione del regolamento deve ritenersi affetto da nullità per mancanza di un requisito essenziale (appunto la *potestas judicandi*).

Tali principi trovano riscontro in precedenti pronunce della Corte regolatrice. Con sentenza 11 dicembre 1950, n. 2705, *Foro amm.*, 1951, II, 50, il Supremo Collegio aveva infatti ritenuto che la decisione emessa dopo la proposizione del

veste ma nell'altra di giudice istruttore della causa di convalida e merito, e l'esistenza, nel procedimento di sequestro, del giudizio di convalida.

Sotto il primo aspetto, va rilevato che la presenza è da ritenersi esatta, in quanto la prospettata puntualizzazione appare la più adeguata ad una situazione processuale nella quale il sequestro fu autorizzato, sia pure erroneamente, nelle more del regolamento preventivo di giurisdizione ed il procedimento che ne seguì ebbe, a sua volta, un corso continuo, tale da non consentire, per la mancata applicazione in concreto della sospensione di cui all'art. 367 c.p.c., alcun richiamo alla necessità di una riassunzione del processo ed alla conseguente specifica e temporanea competenza cautelare di cui all'art. 373 comma secondo di detto codice. Non altrettanto esatta è, invece, la conseguenza che le resistenti pretendono trarre dalla riferibilità della matrice del provvedimento all'attività di un giudice istruttore e non lo è proprio in relazione alla convalida, dal momento che questa si pone, rispetto alle ordinanze in tema di sequestro, nella posizione dello speciale mezzo di reclamo predisposto dalla legge e rende, di conseguenza, applicabile la norma derogatrice di cui all'art. 127, comma terzo, n. 3, c.p.c.

Senza dubbio fondato è, invece, il secondo profilo, posto che il giudice della convalida ha il potere-dovere di conoscere di tutte le questioni relative alla validità ed all'efficacia del sequestro, sia che esse attengano più propriamente alla legittimità della esecuzione o alla osservanza delle norme relative al giudizio di convalida in stretto senso

---

regolamento fosse affetta da nullità assoluta, rilevabile in sede di merito, ma anche in sede di esecuzione, e con tale orientamento non si pongono in contrasto le decisioni 31 marzo 1950, n. 877, *Foro it.*, Rep., 1950, voce « Competenza », n. 453 e 21 gennaio 1949, n. 68, *id.*, Rep., 1949, voce cit., 400, ispirate da evidenti ragioni di economia processuale, secondo le quali la decisione emessa in trasgressione dell'obligo di sospensione cade nel nulla solo in caso di diniego della giurisdizione e non anche quando la giurisdizione sia riconosciuta in sede di decisione del regolamento.

Conforme a tale orientamento, cfr., per la dottrina, SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, Milano, 1959, I, 178.

Orbene, posto che quanto meno la pronuncia di diniego della giurisdizione emanata su regolamento comporta nullità assoluta (caducazione) del provvedimento emesso in trasgressione dell'obbligo di sospensione, ci si può domandare se, nel caso di sequestro in tal guisa autorizzato, sussista necessità di proseguire nel giudizio di convalida, ovvero se l'inefficacia del provvedimento possa essere dichiarata dal Giudice che lo aveva emesso in base ad una interpretazione analogica dell'art. 683. Si consideri che il Giudice della convalida non potrebbe che rigettare la relativa istanza dichiarando il difetto di giurisdizione del Magistrato che autorizzò il sequestro, dovrebbe cioè pronunciarsi una seconda volta sulla giurisdizione, sia pur per prendere atto della pronuncia emanata su regolamento.

Nel caso, come risulta dalla sentenza che si annota, il Presidente del Tribunale ritenne che le parti avessero inteso richiamare appunto l'art. 683 del codice di rito, pur escludendo, in concreto, l'applicazione della disposizione e ciò sembra

sia che incidano sulla legittimità della misura cautelare in senso lato, in quanto contrastino la mancanza di presupposti necessari per la concessione del procedimento; che nel caso concreto si deduceva, per l'appunto, sostanzialmente la revoca del sequestro, in quanto nullo per mancanza di un presupposto processuale, cioè della giurisdizione del giudice che ebbe ad autorizzarlo; che il potere-dovere di riesame del giudice della convalida non può non comprendere, nell'ampio ambito della potenziale sua sfera di azione, anche la particolare decisione di « non luogo » adottata nella fattispecie e sostituire eventualmente a quest'ultima, per quanto di ragione, una decisione di revoca, individuazione e restituzione; che, in relazione a quanto sopra, l'istanza della Emilia Cignozzi può essere configurata più che altro come richiesta di un provvedimento atipico avente l'essenziale scopo di anticipare, con forza esecutiva, gli effetti che la parte interessata si riprometteva di ottenere in sede di convalida.

Il riconoscimento, conclusivo della sviluppata *ratio decidendi*, che non è impugnabile con ricorso per Cassazione ai sensi dell'art. 111 della Costituzione, per difetto dei requisiti della decisorietà e della definitività, l'ordinanza con la quale il giudice istruttore, richiesto di revocare il sequestro, a seguito della dichiarazione, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, del difetto di quest'ultima nel magistrato che ebbe ad autorizzarlo, dichiari non luogo a decidere sulla istanza e rinvii le parti a provvedersi nelle forme ordinarie, deve necessaria-

---

denunciare in linea di fatto lo sforzo interpretativo compiuto dalla Corte Suprema per assegnare al provvedimento impugnato la natura di ordinanza istruttoria.

Circa l'accenno contenuto nella sentenza alla facoltà del Giudice adito di emanare provvedimenti urgenti in pendenza del regolamento, non sembra corretto il riferimento all'art. 373 c.p.c., che si inserisce nel sistema, radicalmente diverso, degli effetti inerenti alla proposizione dell'ordinario ricorso per Cassazione. La competenza per l'emanazione di provvedimenti urgenti (che dovrebbero tuttavia ritenersi caducati in caso di dichiarazione di difetto di giurisdizione) può rinvenirsi invece, in forza di applicazione analogica dell'art. 48 c.p.c. In tal senso si vedano la già citata sentenza n. 259 del 17 febbraio 1965 e Cass., 15 gennaio 1953, nn. 107, 108 e 109, *Foro it.*, 1953, I, 176, nonché Trib. Milano, 14 luglio 1964, *id.*, 1964, I, 1911 e Pretore Taranto, 7 ottobre 1951, *ibidem*, 952, I, 270.

Per quanto riguarda la proponibilità di regolamento preventivo di giurisdizione in sede di procedimento per la concessione del sequestro, si osserva che la ricordata sentenza n. 257 del 1964 ha risolto, per la prima volta in senso affermativo, tale problema (*contra*: Cass., Sez. Un., 30 novembre 1950, n. 2663, in questa *Rassegna*, 1950, 215, con nota critica). Il mutamento di giurisprudenza è stato anticipato dal riconoscimento della proponibilità del regolamento nell'ipotesi di procedimento per concessione di provvedimento d'urgenza: Cass., Sez. Un., 3 novembre 1959, n. 3262, *Giust. civ.*, 1960, I, 515 e, da ultimo, Cass., Sez. Un., 9 febbraio 1965, n. 206, *Foro it.*, Mass., 41.

F. BATISTONI FERRARA

mente condurre alla dichiarazione di inammissibilità del ricorso proposto dalla Emilia Cignozzi.

La ricorrente ha dedotto in linea subordinata che, in ogni caso, il ricorso deve essere considerato ammissibile perché involge una questione di giurisdizione nel senso che addebita al presidente istruttore del tribunale di Montepulciano di avere, col rifiutarsi di pronunciare, a seguito della sentenza di queste Sezioni Unite nella stessa causa, la nullità del sequestro come diretta conseguenza del difetto di giurisdizione del giudice ordinario a disporre il sequestro giudiziario della azienda, violato l'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E.

Si tratta, peraltro, di una questione evidentemente infondata perché con essa si pretende sostanzialmente che la Cassazione si pronunci per una seconda volta nello stesso processo su una questione di giurisdizione già risolta. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 maggio 1965, n. 1026 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Felicetti - *P.M.* Tavolaro (conf.) - I.A.C.P. di Udine (avv. Piccardi) c. Perulli ed altri (n.c.).

Competenza e giurisdizione - Case popolari - Prezzo di cessione - Determinazione - Impugnativa - Giurisdizione dell'a.g.o. - Esclusione.

(l. 21 marzo 1958, n. 447; d.P.R. 7 gennaio 1959, n. 2, art. 7; l. 27 aprile 1962, n. 231, art. 3).

La deliberazione della Commissione Regionale, di cui all'art. 7 del decreto 7 gennaio 1959, n. 2, con la quale viene determinato il prezzo di cessione di alloggi dell'Istituto Autonomo per le Case Popolari agli aventi diritto, è un atto amministrativo rispetto al quale la pretesa dell'ente interessato alla determinazione del valore venale degli alloggi deve configurarsi quale interesse legittimo: la relativa impugnativa, pertanto, esula dalla giurisdizione del giudice ordinario (1).

(*Omissis*). — La sentenza impugnata ha sostanzialmente ritenuto che la determinazione del prezzo degli alloggi, da cedersi in proprietà agli assegnatari da parte degli Istituti Autonomi per le Case Popolari, rientra fra gli accertamenti preparatori — involgenti una discrezionalità

(1) Nello stesso senso cfr. Cass., 28 gennaio 1961, n. 156, *Foro amm.*, 1961, II, 216. Le Sezioni Unite hanno desunto la qualificazione come interesse legittimo della pretesa dell'ente interessato alla determinazione del valore venale degli alloggi ceduti dal rilievo della natura prevalentemente pubblicistica del rapporto che si instaura fra l'I.A.C.P. e i concessionari (sul punto, cfr. Cass., Sez. Un., 28 gen-

tecnica — del procedimento amministrativo diretto alla deliberazione di vendere da adottarsi, come atto conclusivo, dall'Ente proprietario. Alla stregua di tale presupposto la predetta sentenza ha ravvisato nell'Ente la titolarità d'un interesse legittimo alla « giusta valutazione » degli immobili e non di un diritto soggettivo.

L'Istituto ricorrente, premesso che contro l'operato della Commissione Regionale adita in seconda istanza per l'accertamento del « valore venale » degli alloggi non sono ammessi ulteriori ricorsi amministrativi e che l'art. 113 della Costituzione assicura in ogni caso una tutela giurisdizionale, afferma in sostanza che, non potendosi negare agli assegnatari, in forza dell'art. 3 della legge 27 aprile 1962, n. 231, il « diritto soggettivo » alla cessione in proprietà degli appartamenti assegnati, si verrebbe a configurare un rapporto di compravendita, sia pure coattiva, nel quale al sopra cennato diritto, del compratore, di ricevere la proprietà della cosa dovrebbe fare necessario riscontro un corrispondente controdiritto soggettivo, del venditore, di ricevere il prezzo « stabilito dalla legge »; prezzo nella cui determinazione non inciderebbe, quindi, l'uso di alcun potere discrezionale.

La Corte osserva che una siffatta tesi, attribuendo al rapporto in esame un carattere strettamente sinallagmatico ed assimilandolo indiscriminatamente ad un negozio tra privati a prestazioni corrispettive, non tiene nel debito conto la natura prevalentemente pubblicistica del rapporto medesimo, più volte rilevata da questo Supremo Collegio (v., fra l'altre, sent. a Sezioni Unite n. 156 del 1961, n. 750 del 1964).

Per tale preponderante carattere — che va principalmente desunto dalla qualità pubblica degli Istituti autonomi per le case popolari (enti pubblici non economici) e dalla finalità da essi perseguita (finalità eminentemente sociale, propria dello Stato e ad essi delegata, di provvedere d'alloggio vaste categorie di cittadini meno abbienti) — il trasferimento degli alloggi in proprietà dei privati assegnatari, com'è stato esattamente ritenuto dall'impugnata sentenza, si configura come l'atto finale d'un complesso procedimento amministrativo del quale la determinazione del prezzo di cessione fa parte, costituendone un presupposto.

---

naio 1961, n. 156, sopracitata, e Cass., Sez. Un., 6 aprile 1964, n. 750, *Giust. civ.*, 1964, I, 1099, con nota di PUGLIESE). Peraltro, la giurisprudenza amministrativa è ferma nel ritenere che la pretesa del privato alla cessione in proprietà dell'alloggio costituisca un vero e proprio diritto soggettivo (così Cons. Stato, Sez. VI, 11 dicembre 1964, n. 948, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 2250; Cons. Stato, Sez. VI, 27 ottobre 1964, n. 733, *ivi*, 1964, I, 1784; Cons. Stato, Sez. VI, 12 giugno 1963, n. 335, *ivi*, 1963, I, 1029). In talune di queste decisioni, e particolarmente nelle 948, e 733 del 1964, ricorre, anzi, un riferimento alla tassatività della determinazione del prezzo di cessione dal quale potrebbe argomentarsi qualche perplessità sulla soluzione accolta dalle Sezioni Unite.

Può soggiungersi che la predetta cessione di alloggi costituisce fine istituzionale degli Istituti. I quali, pertanto, entrano in rapporti con i cessionari e partecipano al sopra cennato procedimento non già nella veste di privati venditori operanti per scopo di lucro, ma quali Pubbliche Amministrazioni agenti per fini collettivi, in quanto concedono a riscatto o comunque cedono in proprietà ai legittimi destinatari gli alloggi costruiti, in adempimento d'un obbligo che ne costituisce la finalità istituzionale, esercitando un'attività di natura prevalentemente amministrativa e non un'attività meramente negoziale.

Ma quel che soprattutto importa rilevare è che, alla stregua del sistema normativo introdotto dalla legge delega 21 marzo 1958, n. 477 e dal decreto 7 gennaio 1959, n. 2 modificato dalla legge 27 aprile 1962, n. 231, la determinazione del prezzo degli alloggi da cedersi in proprietà è affidata ad un organo della Pubblica Amministrazione, qual'è la Commissione provinciale prevista dall'art. 6 del decreto 7 gennaio 1959, n. 2; organo il cui carattere prevalentemente tecnico è rilevato dalla qualità dei suoi componenti (Intendente di Finanza, Ingegnere Capo del Genio Civile). Ad un organo analogo, ancorché più autorevole, quale la Commissione prevista dall'art. 7 dello stesso decreto e costituita presso ciascun Provveditorato alle Opere Pubbliche, è deferita la cognizione dei ricorsi contro l'operato della Commissione Provinciale.

Ora, nel complesso procedimento amministrativo della cessione degli alloggi agli assegnatari, l'attività di tali Commissioni — le quali hanno indubbiamente, per volontà della legge, una competenza tecnica esclusiva — non è destinata a contrapporsi ma a concorrere con quella degli Istituti Autonomi per il conseguimento dei pubblici fini assistenziali dai quali essi traggono la loro ragione d'essere.

Né sarebbe sotto alcun aspetto concepibile una contrapposizione d'interessi fra Istituti e Commissioni: queste ultime hanno *ope legis* il compito di partecipare al procedimento suddetto in veste di organi imparziali chiamati a determinare un elemento fondamentale, che nel contempo ne è un presupposto, delle cessioni da effettuarsi dagli enti.

Pertanto, se il legislatore ha disposto che le ripetute Commissioni debbono ragguagliare il prezzo di cessione al valore degli alloggi al momento nel quale gli enti interessati deliberano la cessione stessa, diminuito del 30 per cento nonché d'un ulteriore 0,25 per cento per ogni anno d'effettiva occupazione da parte dei richiedenti (art. 4 della legge 27 aprile 1962, n. 231), ciò significa — come esattamente ha ritenuto la sentenza impugnata — ch'esso ha posto una norma diretta a dettare i criteri ai quali deve essere informato l'atto amministrativo (accertamento) agli appositi organi demandato affinché esso risulti rispondente ai fini pubblici perseguiti ed agli enti in parola istituzionalmente affidati.

Trattasi, cioè, di attività regolata, ma non già in funzione diretta ed immediata d'un interesse proprio degli enti del quale il legislatore abbia inteso di assumere la diretta protezione, bensì in funzione dell'equo contemperamento dell'esigenza pubblicista di realizzare i cennati fini assistenziali con l'esigenza, anch'essa di pubblico interesse, di contenere (al di fuori di ogni intento speculativo) il prezzo di cessione entro i limiti non inferiori al costo reale di produzione degli alloggi, pur procurando di renderlo il più possibile vantaggioso e ridotto, come particolarmente si evince dal raffronto del citato art. 4 con l'art. 6 della legge n. 231 del 1962.

Per le considerazioni sin qui esposte non pare sia giuridicamente configurabile un diritto soggettivo perfetto degli enti tenuti ad attenersi alla determinazione del prezzo di cessione definitivamente effettuato dalla Commissione presso il Provveditorato alle Opere Pubbliche proprio per il fatto che contro la deliberazione di essa non è ammesso ulteriore ricorso: ed il cui interesse all'osservanza dei criteri fissati dalla legge — ancorché non meramente generico — trova nella norma legislativa un riconoscimento ed una tutela solo mediata e diretta.

Ad escludere la configurabilità del diritto soggettivo sta ancora la considerazione ch'esso non sarebbe concepibile nei confronti delle Commissioni, queste essendo organi chiamati soltanto ad effettuare, imparzialmente e nell'interesse sia degli enti che dei cessionari, un accertamento nell'ambito d'un procedimento amministrativo. Né sarebbe configurabile nei confronti degli assegnatari, poiché la volontà di costoro rimane assolutamente estranea alla determinazione del prezzo di cessione e rispetto ad essi l'operato definitivo della Commissione Regionale è del pari vincolante; sicché — in relazione alla ripetuta determinazione di prezzi — manca ogni possibilità di ravvisare una pretesa degli enti ad un determinato comportamento dei cessionari degli alloggi.

E finalmente non può trascurarsi il rilievo che non potrebbe sotto nessun aspetto ammettersi la possibilità d'un modo di determinazione del prezzo delle cessioni diverso da quello imperativamente stabilito dalla legge e d'affidarlo ad organo diverso, come accadrebbe se — riconoscendosi contro la deliberazione della Commissione Regionale l'ammissibilità d'un ricorso al giudice ordinario, che la legislazione speciale non consente — si venisse, in definitiva, a sostituire allo speciale provvedimento amministrativo prescritto da tale legislazione ed agli organi tecnici appositamente istituiti, un normale procedimento giudiziario, per altro inopportuno in materia di pura e semplice estimazione.

Con ciò non s'intende negare, sull'operato della Commissione Regionale ed a tutela degli interessi legittimi degli enti come dei concessionari, la possibilità giuridica d'un controllo di legittimità: la deliberazione con la quale viene determinato il prezzo di cessione, infatti, è

un atto amministrativo, come tale soggetto al sindacato del Giudice Amministrativo qualora risulti affetto dai vizi tradizionali, come nella specie si era assunto, denunziandosi in sostanza il vizio di violazione di legge.

Il che porta a rilevare altresì l'inconsistenza del riferimento del ricorrente all'art. 113 della Costituzione: come espressamente è stabilito da tale norma, l'esigenza della tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi contro atti della P.A. è soddisfatta anche quando la tutela sia consentita soltanto dinanzi agli organi di giurisdizione amministrativa. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 giugno 1965, n. 1117 - *Pres.* Lonardo - *Est.* D'Amico - *P.M.* Di Majo (concl. diff.) - Autiero (avv.ti Zandinella e Ventura) c. Ministero Tesoro (avv. Stato Gargiulo).

Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Impiego pubblico - Controversie relative alle assicurazioni obbligatorie non connesse col rapporto di impiego - Competenza del Tribunale.

(t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 29; l. 2 aprile 1958, n. 322, art. unico; c.p.c., artt. 429, 459, 461).

Procedimento civile - Regolamento di competenza - Decorrenza del termine - Comunicazione della sentenza a mezzo posta - Riferimento alla data dell'effettiva recezione del relativo biglietto da parte del destinatario.

(c.p.c., artt. 47, 136, 149).

Le controversie relative all'assicurazione obbligatoria, anche se concernono pubblici impiegati, rientrano nella competenza del giudice ordinario (e cioè — ratione materiae — *del Tribunale, ai sensi dell'art.* 461, *in relazione agli artt.* 459 *e* 429 *c.p.c.), ove la sussistenza o meno dell'obbligo dell'assicurazione non sia da mettere in relazione in alcun modo con il rapporto di impiego (nella specie, è stato ritenuto che è risevata alla cognizione del Tribunale l'opposizione all'ingiunzione con il quale l'ex dipendente statale contesta di essere tenuto ad effettuare il pagamento dei contributi necessari a costituire la posizione assicurativa per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti, ai sensi dell'art. unico della legge* 2 *aprile* 1958, *n.* 322) (1).

---

(1) È costante giurisprudenza della Suprema Corte che la giurisdizione sulle questioni concernenti il rapporto di impiego pubblico spetti, in via esclusiva, al Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 29, n. 1 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, tutte

Qualunque sia il modo cui ricorra il cancelliere per dare alle parti, ai sensi dell'art. 136 *c.p.c., le comunicazioni prescritte dalla legge o dal giudice (consegna del biglietto al destinatario che ne rilascia ricevuta, o direttamente o per mezzo dell'ufficio giudiziario, spedizione del biglietto stesso per posta in piego raccomandato) è pur sempre necessario, quando dalla data di comunicazione decorra un termine per l'impugnazione (nella specie, regolamento di competenza), che si conosca il giorno in cui la notizia è pervenuta al destinatario stesso. Si impone, perciò, come per le notifiche a mezzo del servizio postale, che il piego raccomandato sia accompagnato dall'avviso di ricevimento ed in tal caso, i termini si computano dalla data della consegna del piego risultante dalla ricevuta di ritorno o, in mancanza, dal bollo apposto sulla medesima dall'ufficio postale che la restituisce* (2).

(*Omissis*). — L'eccezione di difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, riproposta dal Ministero del Tesoro, deve essere disattesa.

Nella presente controversia non è, infatti, in alcun modo in discussione la disciplina del rapporto di impiego. Questo cessato a seguito

---

le volte che sussista un collegamento causale tra la pretesa dedotta in giudizio ed il detto rapporto di impiego e più precisamente quando questo, nella sua costituzione e nel suo svolgimento, funzioni da momento genetico, diretto ed immediato della pretesa in discussione (in tal senso, cfr., da ultimo, Cass., Sez. Un., 30 dicembre 1963, n. 3246, in questa *Rassegna*, 1964, I, 37, con nota di richiami, cui *adde* Cass., 17 febbraio 1964, n. 349, *Giur. it.*, 1964, I, 689; id., 28 luglio 1962, n. 2230, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 726 e *Foro pad.*, 1962, I, 1386 e *ibidem*, 1963, I, 138, con nota contraria di Cannada Bartoli, *Sui limiti della competenza esclusiva del giudice amministrativo;* id., 27 febbraio 1962, n. 367, *Foro it.*, Mass., 1962, 106).

In particolare, in tema di assicurazioni obbligatorie, partendo dal presupposto che il rapporto previdenziale abbia carattere di autonomia rispetto a quello di prestazione d'opera, dal quale differisce per fonte, causa, soggetti e contenuto, diverse decisioni della S.C. riservano la decisione delle relative questioni al giudice ordinario, pur se il prestatore d'opera sia un dipendente dello Stato o di altro ente pubblico (cfr., in tal senso, Cass., 23 febbraio 1956, n. 517, *Riv. it. prev. soc.*, 1957, 558, con nota di Scotto; id. 18 marzo 1963, n. 677, *Giust. civ.*, Mass., 1963, 311; id., 23 giugno 1964, n. 1639, *Giust. civ.*, 1965, I, 777; id., 6 ottobre 1964, n. 2524; *ibidem*, 776, con nota di Ciaccio, *Giurisdizione ed accertamento* incidenter tantum *del presupposto del rapporto di impiego nelle controversie per danni da omessa od irregolare assicurazione sociale dei dipendenti di enti pubblici*)

Il suindicato indirizzo non è peraltro così assoluto come sembrerebbe evincersi dalle massime estratte dalle citate sentenze.

Se è vero che il rapporto previdenziale e quello di impiego sono distinti ed indipendenti (Cataldi, *Il sistema giuridico delle assicurazioni sociali in Trattato di diritto del lavoro*, Padova, 1959, IV, parte I, 46; per la giurisprudenza, vedi le sentenze succitate), è pur sempre vero che sussiste un evidente nesso di interdipendenza tra i medesimi, nel senso che il rapporto di assicurazione sociale sorge *ex lege* dalla costituzione del sottostante rapporto di prestazione d'opera e lo

delle dimissioni volontarie del ricorrente Autiero, l'unica questione che nella specie può porsi e che dalle parti si pone, è se, a norma dell'articolo unico della legge 2 aprile 1958, n. 322, sia o no dovuto dall'Autiero il versamento dei contributi per l'assicurazione di invalidità, vecchiaia e superstiti, per cui l'Amministrazione del Tesoro emise l'ingiunzione, avendo omesso di esercitare la facoltà di trattenuta concessale dalla legge: non è dovuto se la predetta disposizione debba intendersi nel senso che la posizione assicurativa sia da costituire, per la durata del cessato impiego, solo quando si riallacci ad una precedente e ad una successiva posizione previdenziale, con un'attività lavorativa quindi anteriore e posteriore al rapporto di impiego; è dovuto, invece, se si attribuisca al legislatore l'intento di assicurare in ogni caso il beneficio al lavoratore, anche contro la sua volontà, prescindendo dalla precedente e dalla successiva attività previdenziale. È chiaro, quindi, che la questione obbiettivamente si profila in tal modo che il rapporto di pubblico impiego resta fuori dalla pretesa dedotta in giudizio, a cui non è menomamente collegata. Allo stesso modo si sarebbe presentata se non si fosse trattato di un rapporto di pubblico impiego.

È, pertanto, puntuale l'applicazione del principio più volte affermato da queste Sezioni Unite, secondo cui sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo, solo quando si riscontri un collegamento causale tra il rapporto di impiego pubblico e la pretesa dedotta in giudizio, collegamento che va ravvisato solo se il rapporto funziona da momento genetico diretto ed immediato della pretesa (da ultimo Cass., Sez. Un.,

---

presuppone necessariamente: ciò che — in materia di impiego pubblico — ha rilievo sulla soluzione della questione di giurisdizione. Invero, alcune tra le pronuncie surrichiamate dalla S.C. (e così le sentenze 23 giugno 1964, n. 1639 succitata e 30 dicembre 1963, n. 3247, *Foro it.*, 1964, I, 670) chiariscono che ove la questione in esame riguardi la sussistenza o meno dell'obbligo di provvedere alla costituzione del rapporto assicurativo e di mantenere l'assicurazione efficiente, in relazione allo stato giuridico-economico del dipendente, la controversia è attribuita alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. In tal caso, invero, motiva la sentenza n. 1639 del 1964 — emessa in materia di azioni di responsabilità intentata dal dipendente contro l'ente pubblico per omesso versamento dei contributi assicurativi — il « fatto stesso che il diritto patrimoniale di cui si sarebbe chiesta la restaurazione era intimamente e radicalmente connesso al rapporto di lavoro, avrebbe importato che la questione fosse sottratta alla cognizione del giudice ordinario, involgendo la questione stessa necessariamente l'interpretazione del contenuto dei diritti e degli obblighi nascenti dal menzionato rapporto ».

Proprio tale esatta precisazione dei confini tra la giurisdizione del giudice amministrativo e di quello ordinario doveva portare a dichiarare nella fattispecie, il difetto di giurisdizione dell'A.G.O. a favore del Consiglio di Stato.

Infatti, negava in sostanza l'opponente nell'ingiunzione, (ed affermava la p.a. ingiungente) che l'obbligo della costituzione del rapporto previdenziale imposto dalla legge 2 aprile 1958, n. 322 « in favore dei lavoratori iscritti a forme obbligatorie di previdenza sostitutiva delle assicurazioni per invalidità, vecchiaia o ad

30 dicembre 1963, n. 3246). Del resto, queste stesse Sezioni Unite (sentenze 23 giugno 1964, n. 1639 e 18 marzo 1963, n. 677) hanno avuto occasione di porre in evidenza, proprio in tema di assicurazioni obbligatorie, che le controversie relative, anche se concernono pubblici impiegati, restano affidate al giudice ordinario ove la sussistenza o meno dell'obbligo dell'assicurazione non è da mettere in relazione in alcun modo con il rapporto di impiego.

Da rigettare poi, per quanto ammissibile, è l'istanza di regolamento di competenza proposta dall'Autiero.

L'Amministrazione resistente ne sostiene la inammissibilità, assumendo che il termine perentorio di trenta giorni per la proposizione del ricorso per regolamento di competenza decorre dalla data di spedizione della raccomandata, con cui il cancelliere comunica che è stata pronunciata sentenza sulla competenza: nella specie il termine sarebbe decorso, risultando che la raccomandata è stata spedita il 18 maggio 1964 e la notifica del ricorso è avvenuta il 22 giugno dello stesso anno.

Ma l'eccezione non ha fondamento. Qualunque sia il modo al quale il cancelliere ricorra per dare alle parti, ai sensi dell'art. 136 c.p.c. le comunicazioni prescritte dalla legge o dal giudice (consegna del biglietto al destinatario, che ne rilascia ricevuta, o direttamente o per mezzo dell'ufficiale giudiziario, spedizione del biglietto stesso per posta in piego raccomandato, è pur sempre necessario, quando dalla data di comunicazione decorra il termine per un'impugnazione, che si conosca

---

altri trattamenti di previdenza che abbiano dato titolo alla esclusione da detta assicurazione », non avrebbe dovuto trovare applicazione nei confronti degli impiegati dello Stato di poi dedicatisi a professione liberale, sicché la p.a. non avrebbe potuto legittimamente operare la detrazione dei corrispondenti contributi in sede di pagamento dell'assegno spettante in luogo di pensione (o — come era successo nella specie — chiedere successivamente il rimborso dei contributi erroneamente non detratti).

Tali essendo i termini della contestazione, sembra che la questione da risolvere comportasse necessariamente l'indagine se allo Stato, nella sua qualità di « parte » del rapporto di impiego pubblico, spettasse il potere-dovere di provvedere alla costituzione della posizione assicurativa menzionata dalla citata legge n. 322 del 1958 e fosse correlativamente abilitato a pretendere dall'impiegato il rimborso dell'ammontare dei corrispondenti contributi: si trattava, quindi, di questione vertente sui poteri, obblighi e diritti compenetrati nel rapporto di impiego, come tale devoluto alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo, essendo d'altro lato irrilevante in contrario l'intervenuta cessazione del predetto rapporto di pubblico impiego (Cons. Stato, 22 marzo 1952, *Cons. Stato*, 1952, 441; id., 29 agosto 1962, *ibidem*, 1952, 1055).

(2) Sullo specifico punto non risultano precedenti giurisprudenziali editi.

Com'è noto, l'art. 47 c.p.c. fa decorrere il termine perentorio per il regolamento di competenza della « comunicazione » della sentenza e l'art. 136 cpv. dello stesso codice dispone che il Cancelliere provveda a tale comunicazione con conse-

il giorno in cui la notizia è pervenuta, al destinatario. S'impone perciò che, come per le notificazioni a mezzo del servizio postale (artt. 149 c.p.c. 5 e 6 del r.d. 21 ottobre 1923, n. 2393, 174 del r.d. 18 aprile 1940, n. 689), il piego raccomandato sia accompagnato dall'avviso di ricevimento, da cui soltanto si possono desumere il modo con cui il piego è pervenuto al destinatario e la data in cui la consegna è avvenuta (vedi per le notificazioni eseguite per posta, Cass., 22 giugno 1962 e n. 1629 e 4 agosto 1962, n. 2806). Esplicitamente l'art. 6 del richiamato r.d. 21 ottobre 1923, n. 2393 dispone che i termini, che decorrono da una notificazione eseguita per posta, si computano dalla data della consegna del piego, risultante dalla ricevuta di ritorno, e, se la data non risulti, dal bollo apposto sulla ricevuta medesima dall'ufficio postale che la restituisce. Non vale invocare la giurisprudenza di questa Corte (tra le altre, Cass., 21 maggio 1962, n. 1161), in tema di notifica a persona irreperibile, nella quale ipotesi non è stata considerata la consegna della raccomandata al destinatario ma la spedizione della raccomandata stessa, poiché per la notifica agli irreperibili, a differenza della specie in esame, sono previste più formalità per assicurare la ricezione dell'atto, è cioè il deposito della copia nella casa comunale, l'affissazione dell'avviso di deposito alla porta dell'abitazione o dell'ufficio del destinatario e, infine, la notizia a quest'ultimo mediante raccomandata con avviso di ricevimento.

L'Amministrazione resistente ha esibito una dichiarazione della Direzione provinciale delle Poste di Venezia, da cui risulta che la

---

gna del relativo biglietto o direttamente al destinatario, che ne rilascia ricevuta, o a mezzo di Ufficiale Giudiziario, ovvero « per posta in piego raccomandato ».

Sull'istituto della « comunicazione », veggasi PUNZI, *Comunicazione* (*dir. proc. civ.*), Enc. dir., vol. VIII, 207; IANNUZZI, *Comunicazione del provvedimento di volontaria giurisdizione, Giust. civ.*, 1964, I, 1915; cfr. anche CARNELUTTI, *Comunicazione per biglietti di cancelleria, Riv. dir. proc.*, 1955, II, 252.

Dato che la legge parla solo di spedizione in piego raccomandato, senza richiedere che esso sia accompagnato dall'avviso di ricevimento (cfr. anche — per le notifiche a mezzo di ufficiale giudiziario — l'art. 142), che è invece esplicitamente richiesto per le ordinarie notifiche a mezzo posta (art. 149 c.p.c.; art. 5 r.d. 21 ottobre 1923, n. 2393; art. 170 a 182 reg. 18 aprile 1940, n. 689), è da escludere la necessità di tale avviso di ricevimento (contrariamente a quanto sembra affermare la sentenza in rassegna) e, di conseguenza, deve negarsi che la mancata allegazione dello stesso avviso sia causa di nullità della comunicazione medesima: e ciò anche a prescindere dalla ulteriore ed assorbente considerazione che le formalità stabilite dall'art. 136 non sono prescritte comunque a pena di nullità, essendo da ritenere valida la comunicazione — pur se effettuata in modo diverso da quello prescritto — sempreché essa abbia raggiunto lo scopo di informare il destinatario dell'esistenza e del contenuto del provvedimento (Cass., 3 dicembre 1959, n. 3490, *Foro it.*, Rep., 1959, v. *Sentenza civ.* n. 134-135; Cass., 7 ottobre 1954, n. 3404, *ibidem*, 1954, v. *Proc. civ.*, n. 243-244; in particolare, ai fini della decorrenza del termine per il regolamento di competenza, sull'efficacia del « visto » del difensore sull'originale,

raccomandata fu consegnata in data 19 maggio 1964, distribuzione a firma Gina Marrone, impiegata ».

Anche ad ammettere che tale dichiarazione possa sostituire l'avviso di ricevimento, è da rilevarne l'evidente inidoneità al fine, mancando qualsiasi indicazione sulla persona che ha ricevuto il plico, richiesta invece dall'art. 174 del r.d. 18 aprile 1940, n. 689.

In difetto quindi della rituale comunicazione del deposito della sentenza, è mancato l'inizio del decorso del termine e pertanto l'istanza di regolamento è ammissibile.

Ma, come si è premesso, l'istanza stessa deve essere rigettata. L'art. 461 c.p.c. attribuisce al Tribunale la competenza a giudicare le controversie indicate nel primo comma dell'art. 459 dello stesso codice, e cioè quelle derivanti dall'applicazione delle norme relative alle assicurazioni sociali, agli infortuni sul lavoro industriale o agricolo, alle malattie professionali, agli assegni familiari e ad ogni altra forma di previdenza e di assistenza obbligatorie, perché siano inerenti ai rapporti indicati nell'art. 429.

Il ricorrente Autiero sostiene che questo ultimo requisito si riscontra nella specie in esame, trattandosi di rapporto di impiego, tra esso Autiero e il Ministero del Tesoro, che dalla legge è devoluto ad altro giudice e cioè al giudice amministrativo (art. 429, n. 4 c.p.c.).

Questa tesi non ha consistenza come si è già sopra dimostrato nell'esaminare l'eccezione di difetto di giurisdizione riproposta dal Ministero del Tesoro: poiché il rapporto di impiego dell'Autiero non

---

cfr. Cass., 4 gennaio 1961, n. 20, *Foro it.*, 1961, I, 559; id. 10 ottobre 1958, n. 3189, *Giust. civ.*, Mass., 1958, 1136).

Diversa questione è quella relativa alla data di decorrenza degli effetti della comunicazione ed, in particolare, del termine per il regolamento di competenza: premesso, invero, che quando l'avviso è trasmesso a mezzo posta, vi è un intervallo di tempo intercorrente tra il momento della sua spedizione e quello della sua recezione da parte del destinatario, considerata la funzione della comunicazione (che è — come si è accennato — quella di portare a conoscenza dell'interessato l'esistenza ed il contenuto del provvedimento) e la necessità logica di subordinare la decorrenza del termine della impugnativa a tale conoscenza (sarebbe, invero, evidentemente assurdo far decorrere il relativo termine perentorio dalla data della spedizione dell'avviso il quale — per possibili disguidi postali — potrebbe pervenire all'interessato anche dopo che l'intero termine si è maturato), deve senza dubbio ritenersi che si debba aver riguardo *alla data della recezione dell'avviso da parte del destinatario*. In tali limiti, è esatto far richiamo, anche per la fattispecie, alla costante giurisprudenza secondo la quale, ai fini della determinazione della data di notificazione di un atto giudiziario a mezzo del servizio postale, vale quella della consegna del plico raccomandato e non quella della sua spedizione (cfr., tra le altre, Cass., 29 luglio 1963, n. 2120, *Giust. civ.*, Mass., 1963, 933; id., 4 ottobre 1962, n. 2806, *Foro it.*, 1963, I, 409; id., 26 luglio 1962, n. 2136, *Giust. civ.*, Mass., 1962, 1046; id., 22 giugno 1962, n. 1629, *Giust. civ.*, 1963, I, 624; id., 18 dicembre 1957, n. 4733, *Giust. civ.*, 1957, I, 241; in dottrina, veggasi CARNACINI, *Ancora*

è in collegamento causale con la pretesa dedotta in giudizio dall'Amministrazione predetta, il rapporto assicurativo previdenziale deve essere oggetto di esame davanti al giudice ordinario; escluso quindi che la controversia sia devoluta ad altro giudice, la competenza non può spettare chè al Tribunale, a norma del combinato disposto degli artt. 461, 459 e 429 c.p.c. Né è possibile considerare la lite come controversia individuale del lavoro, soggetta alla competenza per valore di cui all'art. 434 c.p.c., poiché l'art. 459, comma secondo dello stesso codice trova applicazione solo quando la controversia fra lavoratore e datore di lavoro sia relativa all'inosservanza da parte di questo ultimo degli obblighi di assistenza e previdenza, ipotesi che non si verifica nel caso in esame. — (*Omissis*).

---

una vittima delle notificazioni per posta, Riv. trim. dir. proc. civ., 1957, 1180; PUNZI, *La notificazione degli atti nel processo civile*, Milano, 1959, 172 e segg.).

Ma, appunto perché non è essenziale l'avviso di ricevimento della raccomandata, la prova della data di recezione può essere offerta anche in altro modo ed, in particolare, con l'esibizione di un certificato dell'Amministrazione Postale attestante la data della consegna della raccomandata al destinatario.

G. MANDO'

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 2 luglio 1965, n. 1373 - *Pres.* Lonardo - *Rel.* Iannelli - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Esattoria civica di Milano (avv. Guerra) c. Migliarese (avv. Ferrari) e c. Ministero finanze (avv. Stato Colletta).

Imposte e tasse in genere - Concordato fallimentare - Azione diretta a farne riconoscere il carattere vincolante rispetto al credito d'imposta - Azione di accertamento - Giurisdizione del Magistrato ordinario.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 delle leggi sulle imposte dirette, artt. 208, 209).

Imposte e tasse in genere - Azione diretta a far dichiarare l'estinzione del credito di imposta - Previo ricorso alle Commissioni amministrative - Necessità.

(r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 22).

Imposte e tasse in genere - Azione di accertamento della efficacia vincolante del concordato fallimentare - Legittimazione.

Esecuzione fiscale - Esecuzione fallimentare - Autonomia processuale - Deroga alla « par condicio creditorum » - Insussistenza - Concordato fallimentare - Credito chirografario d'imposta - Soggezione.

(r.d. 16 marzo 1942, n. 267, disciplina del fallimento, artt. 51, 52, 137; t.u. 17 ottobre 1922, n. 1401, artt. 1, 5, 87; t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 delle leggi sulle imposte dirette, artt. 206, 209, 210).

In quanto non concreti la contestazione del diritto dell'esattore a procedere ad esecuzione, l'azione diretta a conseguire l'accertamento del carattere vincolante del concordato fallimentare rispetto al credito chirografario d'imposta rientra nella giurisdizione del magistrato ordinario (1).

Poiché con tale azione non viene in discussione la legittimità della imposizione, ma l'estinzione sopravvenuta del credito tributario, presupposto della quale è il riconoscimento della originaria sussistenza del credito stesso, essa è immediatamente proponibile avanti all'autorità giudiziaria senza previo ricorso alle Commissioni amministrative (2).

Legittimati a resistere all'azione stessa sono sia l'Amministrazione finanziaria, sia l'esattore (3).

L'autonomia dell'esecuzione esattoriale rispetto alla esecuzione fallimentare opera esclusivamente sul piano processuale e non importa deroga al principio della par condicio *dei creditori: anche il credito chirografario d'imposta è perciò soggetto alla clausola del concordato fallimentare e va ridotto alla percentuale con esso stabilita* (4).

(*Omissis*). — Preliminare, poi, tra le questioni poste dalle ricorrenti, è quella che concerne la qualificazione giuridica dell'azione esperita dal Migliarese, giacché essa attiene all'eccepita improponibilità dell'azione medesima davanti al giudice ordinario e, conseguentemente, al difetto di giurisdizione di quest'ultimo.

(1-4) Non si rinvengono precedenti specifici in ordine ai principi espressi nelle prime tre massime. La Corte di Cassazione ha anzitutto escluso che, nella specie, l'azione del contribuente, proposta per far valere l'efficacia vincolante del concordato fallimentare rispetto al credito d'imposta, concretasse opposizione all'esecuzione esattoriale, come tale vietata dall'art. 209 del t.u. delle leggi sulle imposte dirette, non ravvisando, in concreto, una contestazione del diritto dell'esattore a procedere ad esecuzione, costituente *petitum caratteristico* dell'opposizione stessa. La domanda concreterebbe perciò un'azione di accertamento di tale efficacia vincolante e della conseguente estinzione del credito tributario per la parte eccedente la percentuale concordataria, non suscettibile di spiegare effetti diretti sull'esecuzione esattoriale.

L'ammissibilità di azioni intese a far valere l'insussistenza del credito tributario — proposte anche nel corso dell'esecuzione esattoriale, ma senza diretta influenza su di essa — viene espressamente postulata dalla Corte Costituzionale nella sen-

Diversamente da quanto è stato ritenuto dalla Corte d'Appello, che cioè l'azione non avesse ad oggetto la contestazione del diritto a procedere esecutivamente per il soddisfacimento del credito tributario ma fosse diretta, piuttosto, soltanto all'accertamento dell'obbligatorietà, senza alcuna eccezione, del concordato fallimentare, con la conseguente estinzione del credito suddetto per la parte eccedente la percentuale dovuta, sia l'Amministrazione delle finanze che l'Esattoria civica, l'una col secondo mezzo e l'altra col primo mezzo del loro ricorso, denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 208 e 209, comma secondo, del t.u. delle leggi sulle imposte dirette 29 gennaio 1958, n. 645, degli artt. 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E e 22 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, nonché dell'art. 615 c.p.c., in relazione all'art. 360, nn. 1, 3 e 5 stesso cod. di rito, sostengono che l'azione stessa avrebbe dovuto, in base al contenuto della domanda, qualificarsi come opposizione all'esecuzione esattoriale e ritenersi, come tale, improponibile davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, dal momento che l'art. 209 del t.u. n. 645 del 1958 esclude chiaramente che il contribuente possa avvalersi dell'opposizione disciplinata dal codice di rito e solo gli accorda, ove si ritenga leso dall'esecuzione, di agire contro l'Esattore dopo che la esecuzione si sia compiuta e limitatamente al risarcimento del danno, mentre, per quanto riflette l'opposizione all'esecuzione, prevede la facoltà di ricorrere all'Intendente di finanza e di esperire contro il provvedimento definitivo di quest'ultimo, davanti all'autorità giurisdizionale amministrativa, i rimedi accordati dal vigente ordinamento.

Rilevano che, come l'azione, esperita dal comune debitore contro il proprio creditore che in forza di un titolo esecutivo abbia agito esecutivamente contro il primo, deve configurarsi come opposizione all'esecuzione, questa stessa natura non può non riconoscersi all'azione del debitore fiscale, quale che sia la formulazione e la impostazione della domanda, nel caso in cui questi, assumendo l'estinzione del credito tri-

---

tenza n. 87 del 7 luglio 1962 (*Foro it.*, 1962, I, 1220), con la quale venne ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 209, secondo e terzo comma del testo unico delle leggi sulle imposte dirette con riferimento al disposto degli artt. 3 e 113 della Costituzione. Analogo principio la Corte Costituzionale ha ribadito nella sentenza 4 luglio 1963, n. 116, *Foro it.*, 1963, I, 2030, con la quale è stata ritenuta infondata la questione di legittimità costituzionale degli stessi artt. 208 e 209 in relazione all'art. 102 della Costituzione.

Ove tali azioni non fossero ammissibili, il sistema degli artt. 208 e 209 eserciterebbe efficacia analoga al *solve et repete*. Al riguardo, cfr. MAGNANI, *Sulla legittimità costituzionale dell'art.* 209 *t.u. delle leggi sulle imposte dirette, Dir. e prat. trib.*, 1962, II, 57 e segg.

Circa la necessità del previo ricorso alle Commissioni tributarie — rispetto alla fattispecie in esame — la tesi della Cassazione è conforme al tenore letterale

butario risultante dal ruolo di riscossione (ossia dal titolo esecutivo) e, quindi, del diritto stesso alla percezione del tributo, agisca in giudizio contro l'Esattore (che è il solo legittimato ad agire esecutivamente), e ciò anche se l'azione sia promossa, come nel caso in oggetto, nei confronti dell'Amministrazione delle finanze oltre che dell'Esattore, in quanto la pronuncia di accoglimento della premessa posta a base dell'azione non può che contenere anche e necessariamente la declaratoria di estinzione del diritto dell'Esattore di iniziare o proseguire l'esecuzione, una volta dichiarato estinto il credito tributario facente capo all'ente impositore.

Aggiunge l'Amministrazione delle finanze che, anche se, per assurda ipotesi, si volesse caratterizzare l'azione esperita dal Migliarese quale azione non di opposizione all'esecuzione esattoriale ma, come affermato dalla sentenza denunciata, di mero accertamento negativo del credito fiscale, avrebbe dovuto dichiararsi egualmente la dedotta improponibilità assoluta della domanda, per difetto di giurisdizione del giudice ordinario adito, sul riflesso che, stando al disposto dell'art. 6 della legge n. 2248 del 1865 all. E, in relazione all'art. 22 del r.d.l. n. 1639 del 1936, non può, in tema di imposte dirette, essere adita la autorità giudiziaria ordinaria, se non dopo la iscrizione a ruolo del tributo e dopo avere adito le competenti commissioni amministrative delle imposte, condizione questa ultima che era mancata nella specie.

La censura non ha fondamento.

Invero, se un errore è dato ravvisare nella sentenza impugnata, per quanto attiene alla qualificazione giuridica dell'azione esperita dal Migliarese, la correzione che ne segue, più che accreditare la tesi delle ricorrenti, ne accentua la inconsistenza. Basta, infatti, risalire al contenuto della domanda introduttiva del giudizio, per dovere argomentarne come questa fosse diretta non tanto all'accertamento *negativo* del credito fiscale per la parte eccedente la misura corrispondente alla percentuale concordata pagata, quanto, più precisamente, all'accertamento

---

dell'art. 22 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 (controversie *relative all'applicazione* delle imposte dirette). Al riguardo, si può richiamare la definizione dell'oggetto del giudizio avanti alle Commissioni, secondo la quale esso si svolge, di norma, durante la formazione dell'atto amministrativo di imposizione ed ha per oggetto la determinazione degli elementi dell'obbligazione tributaria della quale il privato tende ad impedire la perfezione (Cass., Sez. Un., 17 gennaio 1957, *Riv. fisc.*, 1957, 725; Cass., 12 aprile 1958, *Dir. prat. trib.*, 1959, II, 297). In questo quadro, ravvisando cioè nel sistema di ricorsi alle Commissioni una serie di rimedi contenziosi avverso l'attività e i provvedimenti dell'Amministrazione tendenti alla determinazione della esistenza ed ammontare del tributo, la domanda avente ad oggetto l'accertamento dell'estinzione parziale del debito per fatto successivo e indipendente dalla sua determinazione, che, anzi, viene presupposta legittima, sembra sfuggire allo schema normativo e alla *ratio* dell'art. 22.

positivo del carattere vincolante del concordato fallimentare anche per i crediti di imposta, donde, indefettibilmente, l'effetto estintivo, per il caso di che trattasi, del credito residuo al quale si riferiva l'esecuzione promossa dall'Esattoria. È da escludere, infatti, che nell'azione esperita dal Migliarese possa rinvenirsi quella specifica finalità che caratterizza l'opposizione all'esecuzione *ex* art. 615 c.p.c., e cioè la contestazione della *facultas agendi* dell'Esattoria, e, conseguentemente, la richiesta di una pronuncia direttamente incidente sull'azione esecutiva. Un tale *petitum*, peculiare ed immancabile nella opposizione all'esecuzione, è del tutto estraneo all'azione *de qua*, stante il contenuto sopra indicato. Trattasi, dunque, di un giudizio di cognizione, che, essendo di mero accertamento, non può identificarsi o confondersi con un processo esecutivo.

Le ricorrenti, con l'opporre a quella cui la Corte del merito è pervenuta, una diversa qualificazione giuridica dell'azione, mostrano di prescindere, da un canto, dalla diversità concettuale dei due giudizi e, dall'altro, dall'effettivo *petitum* della domanda del Migliarese. Ne è prova il fatto che, contro la realtà processuale, esse assumono che da parte dell'istante non s'è contestato il residuo credito tributario o la parte residua dell'imposizione, bensì il diritto della Esattoria a riscuotere una parte della imposta iscritta a ruolo. Né dall'essere stata convenuta in giudizio l'Esattoria, è dato trarre argomento per ritenere che l'azione esperita fosse diretta ad ottenere una declaratoria di estinzione del diritto all'esecuzione, posto che non è la *vocatio in ius* di un soggetto destinata a qualificare giuridicamente l'azione, potendo essa, se mai, costituire, in relazione al *petitum*, un elemento per giudicare della legittimazione passiva o meno della persona convenuta nel giudizio.

L'assunto, poi, che l'accertamento giudiziale richiesto contrasti con l'esecuzione iniziata dall'Esattoria ed addirittura abbia l'effetto di procurare l'estinzione dell'azione esecutiva, non regge, ove si consideri che l'accertamento stesso, lungi dal costituire la pronuncia dell'autorità

L'affermata natura di azione di accertamento della domanda avente ad oggetto la dichiarazione dell'efficacia vincolante del concordato, con conseguente parziale estinzione del credito tributario, e l'affermata estraneità di tale azione rispetto alla esecuzione esattoriale, porta con sé il riconoscimento della legittimazione passiva della Finanza. Si veda, per un riferimento indiretto, Cass., Sez. Un., 31 ottobre 1960, *Giust. trib.*, 1961, 127, *ivi* annotata adesivamente da SCANDALE, *Legittimazione processuale nelle domande di rimborso per indebito*; Cass., 19 giugno 1964, n. 1588, *Giust. civ.*, 1964, I, 1988, entrambe in tema di legittimazione rispetto all'azione per rimborso d'imposta. Lascia, peraltro, perplessi il riconoscimento della legittimazione passiva dell'esattore dato che, come si è detto, presupposto della qualificazione dell'azione è la sua estraneità alla procedura di riscossione. Se è vero, come afferma la sentenza, che la pronuncia di accertamento può valere, al più, come presupposto per l'accoglimento dell'opposizione all'esecuzione (proposta con

amministrativa, la sola che può emettere un provvedimento avente quest'ultimo contenuto, o dal sostituirsi ad essa, spiegando un'influenza diretta sull'esecuzione, potrà valere, al più, come presupposto per l'accoglimento dell'opposizione all'esecuzione, esperita nella sede competente e, in conseguenza di ciò, a far desistere l'Esattoria dall'esecuzione intrapresa. La ripercussione sull'azione esecutiva del detto accertamento è, perciò, di natura soltanto indiretta e mediata, ossia dipendente, come correttamente è stato ritenuto dalla Corte di merito, da una mera conseguenzialità e non da una vera e propria connessione processuale.

Né, infine, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario può validamente sostenersi, secondo si pretende dall'Amministrazione delle finanze, sul riflesso che la proponibilità dell'azione, anche se di mero accertamento, sarebbe preclusa per effetto dell'art. 6 della legge n. 2248, all. E del 1865 in relazione all'art. 22 del r.d.l. n. 1639 del 1936, giacché è da osservare in contrario che, nella controversia in oggetto, non è in discussione la legittimità dell'imposizione fiscale, nel qual caso dovrebbe ritenersi operante la speciale disciplina di cui alle menzionate norme, relativa alla impugnativa davanti all'autorità giurisdizionale amministrativa, ma, piuttosto, l'estinzione sopravvenuta del credito tributario, presupposto della quale è il riconoscimento dell'esistenza originaria del credito stesso, per il cui accertamento non è prevista una disciplina diversa da quella ordinaria.

Le due ricorrenti, rispettivamente col primo e col secondo mezzo del loro ricorso, denunciando la violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, degli artt. 1, 5, 75 e 87 del t.u. 17 ottobre 1922, n. 1401, sulla riscossione delle imposte dirette, degli artt. 173, 185, 201, 209, comma primo e terzo del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645 e dell'art. 615 c.p.c., in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 stesso codice di rito, sostengono, per ragioni diverse, la propria carenza di legittimazione passiva: l'Amministrazione delle finanze sul presupposto che l'azione esperita dal Migliarese debba qualificarsi come opposizione

---

ricorso amministrativo all'Intendente di Finanza) e se la ripercussione sull'azione esecutiva è quindi soltanto di natura indiretta e mediata, non sembra che all'esattore possa attribuirsi se non, eventualmente, una legittimazione subordinata abilitante ed un intervento adesivo dipendente.

Circa l'efficacia vincolante del concordato fallimentare, la Corte Suprema conferma la decisione 1° aprile 1960, n. 723, *Foro it.*, 1960, I, 753. Entrambe le sentenze si fondano sul ripudio della natura contrattualistica del concordato, sulla quale cfr. FERRARA FR. jr., *Il fallimento*, Milano, 1959, 434 e 120, nota 3; AZZOLINA, *Il fallimento e le altre procedure concorsuali*, Torino, 1953, II, 840 e segg. In base alla natura pubblicistica del concordato, la Cassazione risolve infatti l'antinomia esistente fra il carattere irrinunciabile del credito tributario e la falcidia conseguente al concordato stesso. In dottrina, cfr. GAGLIARDI, *Fallimento, concordato fallimentare ed esazione delle imposte, Giust. civ.*, 1960, I, 1142. Lo stesso principio, rela-

all'esecuzione promossa dall'Esattoria, nel qual caso legittimata passivamente nel giudizio sarebbe solo quest'ultima; l'Esattoria, invece, sia sul presupposto che, una volta caratterizzata quella esperita come azione di puro accertamento negativo dell'esistenza del credito fiscale, la legittimazione passiva *ad causam*, essendo intimamente connessa con la titolarità del diritto contestato, competa all'ente impositore, ossia all'Amministrazione delle finanze, sia sulla disposizione dell'art. 209, comma terzo del t.u. n. 645 del 1958, che ammette la legittimazione passiva dell'esattore, nei giudizi promossi dal debitore di imposta davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, soltanto dopo che l'esecuzione si sia compiuta e limitatamente all'azione di responsabilità per danni.

Anche questa censura è priva di fondamento. Essa, per quanto riguarda l'Amministrazione delle finanze, risulta superata già dalle considerazioni testè svolte a confutazione della precedente censura.

È, infatti, chiaro che la inconsistenza della premessa, relativa ad una diversa qualificazione dell'azione esperita dal Migliarese, svuota di ogni concreto contenuto la conclusione che dalla premessa stessa si fa discindere circa la mancanza nella ricorrente della legittimazione passiva, e che, all'opposto, una volta definita l'azione nel senso innanzi spiegato, la legittimazione dell'Amministrazione, per la sua qualità di titolare del credito tributario, è una conseguenza indefettibile, essendo innegabile l'interesse diretto ed immediato che alla stessa deriva da una pronuncia che incida sul rapporto sostanziale da cui il credito medesimo scaturisce e che concerna la sussistenza o meno di questo.

Relativamente all'Esattoria, anche a ritenere esatta la premessa che essa pone con la propria deduzione in ordine alla qualificazione del-

---

tivamente al concordato preventivo, è stato affermato dalla Suprema Corte con sentenza 10 agosto 1963, n. 2292, *Foro pad.*, 1963, I, 1191. La Cassazione ha tuttavia precisato, sempre rispetto al concordato preventivo, che esso non spiega efficacia rispetto ai crediti di imposta non ancora esigibili alla data del decreto di ammissione del debitore alla procedura (Cass., 12 agosto 1963, n. 2293, *Foro pad.*, 1963, I, 1191).

Sui rapporti fra esecuzione esattoriale e fallimento e, in specie, sulla soggezione del credito tributario alla *par condicio*, cfr. Cass., 25 febbraio 1950, n. 444, *Giur. it.*, 1951, I, 218, con nota di DELVECCHIO, *Sospensione dell'esecuzione fiscale nel fallimento e repetibilità di quanto pagato in eccesso dal curatore*; Cass., 9 novembre 1956, n. 4215, *Dir. prat. trib.*, 1958, II, 397, con nota di VEZZOSO, *Autonomia dell'esecuzione fiscale contro i falliti*; Cass., 20 febbraio 1956, n. 609, *Dir. fall.*, 1956, II, 289.

Cfr. anche, per un esame generale del problema, MONTESANO, *Sulla funzione dell'esecuzione esattoriale*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1958, 914; CELORIA e PAJARDI, *Commentario della legge fallimentare*, Milano, 1960, I, 375 e segg.

In data 18 novembre u.s. è stato discusso dinanzi alle Sezioni Unite un altro ricorso che aveva per oggetto la stessa questione decisa con l'annotata pronuncia. La sentenza non è stata ancora depositata. Se ne darà notizia nel prossimo fascicolo.

l'azione, è errata, per converso, la conseguenza che ne fa discendere circa la sua estraneità al giudizio. Per vero, la legittimazione dell'Esattoria è da ricondursi alla posizione che l'esattore riveste nei confronti del contribuente, perché, mentre l'ente impositore, ossia l'Amministrazione delle finanze, è il titolare del rapporto tributario, l'esattore è pur sempre il portatore del diritto derivante da quel rapporto, per cui egli, in tale veste, nel caso di fallimento del debitore, si insinua nel fallimento stesso, diventa parte nel procedimento di verificazione dei crediti e, nei suoi confronti, con effetti sulla sostanza del rapporto medesimo, si realizza l'accertamento vincolante della natura, chirografaria o privilegiata, del credito fiscale. La posizione indicata giustifica, dunque, l'interesse del contribuente ad ottenere, anche nei confronti dell'esattore, una pronuncia di estinzione del credito suddetto, per l'effetto che questa è destinata a svolgere tanto, in via principale, rispetto all'Amministrazione delle finanze, quanto, di riflesso, rispetto al medesimo, e, trattandosi di una pronuncia meramente dichiarativa, è sufficiente ciò per ritenere che sussista, nel caso in oggetto, la legittimazione passiva dell'Esattoria nel giudizio intentato dal Migliarese per il conseguimento del menzionato risultato.

Né la carenza di legittimazione dell'Esattoria si può far discendere dal disposto dell'art. 209, comma terzo, del t.u. n. 645 del 1958, posto che la sfera di applicazione di tale norma deve intendersi circoscritta agli effetti lesivi della esecuzione già compiuta dall'esattore ed alla esperibilità della conseguente pretesa risarcitoria da parte del soggetto leso e non si estende, pertanto, a qualsiasi altra azione (anche se collegata al rapporto tributario ma avente ad oggetto un diverso contenuto) che il contribuente possa esperire nei confronti dell'esattore.

Col terzo mezzo del loro ricorso l'Amministrazione delle finanze e l'Esattoria civica, denunciando la violazione degli artt. 51, 52 e 135 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, sulla disciplina del fallimento, degli artt. 1, 5 e 87 del t.u. 17 ottobre 1922, n. 1401, 206, 209 e 210 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, e degli artt. 2912, 2913, 2914, 2915, 2916, 2917 e 2918 c.c., in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., sostengono che, diversamente da quanto ritenuto dalla Corte d'Appello, esse non sarebbero vincolate per i crediti di natura tributaria alla norma dell'art. 135 della legge sul fallimento, per cui hanno diritto, rispettivamente, di pretendere e di riscuotere la differenza tra l'intero credito chirografario e la percentuale concordataria pagata dal Migliarese. Premesso che trattasi, nella specie, di crediti di imposta, in corso di riscossione da parte dell'Esattoria a mezzo della procedura esecutiva privilegiata di cui all'art. 200 e segg. del t.u. n. 645 del 1957, deducono che tale procedura è autonoma ed indipendente da quella fallimentare, per cui nulla di quanto avviene nel fallimento, anche in dipendenza del concordato, può precludere l'azione dell'esattore per il conseguimento integrale del

credito in riscossione, tanto che, a differenza dei creditori concorsuali, i quali devono sottostare alla riduzione concordataria dei loro crediti chirografari, l'esattore è legittimato, invece, a procedere esecutivamente, anche per tali crediti, contro il debitore fallito e non è soggetto all'onere della verifica del credito fiscale. Rilevano che non può opporsi in contrario la considerazione contenuta nella sentenza impugnata, che cioè l'art. 206 del t.u. n. 645 del 1958, contempli niente altro che una eccezione avente carattere meramente processuale, in quanto si tratterebbe, invece, di una previsione avente valore sostanziale, la quale conferisce alla riscossione esattoriale particolari caratteristiche; né il fatto che l'esattore debba, dopo l'esecuzione, rendere conto al curatore del fallimento ed al giudice delegato del ricavato dell'esecuzione medesima, per il soddisfo dei creditori aventi titolo poziore, in quanto ciò avrebbe luogo soltanto nel caso in cui il curatore sia intervenuto nella procedura esecutiva esattoriale, nell'interesse dei detti creditori, ma non anche nel caso in cui lo stesso sia rimasto del tutto estraneo a tale procedura, come era avvenuto appunto nella specie.

L'Amministrazione delle finanze aggiunge che, anche a ritenere che vi siano delle interferenze tra la procedura fallimentare e quella esattoriale, non può, tuttavia, ammettersi la prevalenza dell'interesse pubblico connesso alla difesa dell'economia collettiva, che in maniera *generica* si persegue col fallimento, sull'interesse pubblico *specifico* connesso alla regolare percezione dei tributi, per il conseguimento delle finalità essenziali dello Stato, tanto più se si consideri la natura prevalentemente contrattuale del concordato fallimentare, per cui è inconcepibile che l'esattore, al quale è concessa la possibilità di esperire una procedura privilegiata per la riscossione integrale delle imposte, debba, poi, vedere ridotto l'importo delle medesime, per il semplice fatto che, al di fuori della procedura esattoriale, si sia concluso un accordo transattivo fra creditori, il quale, benché sancito dalla omologazione del Tribunale, non può avere l'effetto di inficiare il diritto alla percezione dei tributi, non rinunciabile per sua natura, né riducibile per *pacta privatorum.*

La censura è, al pari delle altre, infondata.

La tesi, con essa prospettata, poggia, in sostanza, su un duplice ordine di argomenti, il primo dei quali si collega alle particolari disposizioni contenute nel t.u. per la riscossione delle imposte dirette, le quali contemplano una deroga all'art. 51 della legge sulla disciplina del fallimento, ed in secondo all'asserita natura contrattuale del concordato fallimentare. Entrambi gli argomenti non hanno, però, alcuna consistenza, come è stato rilevato già da questo Supremo Collegio in due prcedenti decisioni (cfr. sent. nn. 723 del 1960 e 2292 del 1963), con le quali è stato affermato il principio che anche il creditore chirografario di imposta è soggetto, a norma dell'art. 135 della legge sul fallimento,

alle clausole del concordato omologato e, perciò, va ridotto alla percentuale con questo stabilita.

Infatti gli argomenti, posti dalle due ricorrenti, contro tale principio, sono gli stessi ampiamente confutati dalla prima delle dette decisioni e, indi, egualmente disattesi da quella successiva, di guisa che non sussistendo altre convincenti ragioni, che valgano a scuotere l'indirizzo segnato, questo deve essere qui confermato. Per vero, quanto al primo, va ribadito che, pur riconosciuta l'autonomia delle due procedure, fiscale e fallimentare, nel senso che l'Amministrazione delle finanze e, per essa, l'Esattore ha facoltà di agire esecutivamente sui beni del debitore fallito, anche in pendenza della procedura fallimentare, deve escludersi, tuttavia, che questa possibilità di esecuzione individuale, in deroga al principio di ordine generale dell'art. 51 della legge sul fallimento (secondo cui nessuna azione individuale può essere iniziata o proseguita sui beni compresi nel fallimento dal giorno della dichiarazione di fallimento), reagisca fino al punto da far venir meno, sul piano dei diritti sostanziali, l'applicazione della regola che vuole assicurata, nella soggetta materia, la *par condicio creditorum*. Non si comprende, infatti, come dalla norma che assicura all'Esattore, per crediti di imposta, una procedura esecutiva particolarmente rapida, consentendogli di agire esecutivamente sui beni del debitore, anche dopo la dichiarazione di fallimento di quest'ultimo, in deroga al cit. art. 51 della legge che regola tale materia, possa trarsi la conseguenza che il credito di imposta non sia soggetto alla regola anzidetta e possa, quindi, realizzarsi integralmente, come se la dichiarazione di fallimento non esistesse.

Esattamente ha osservato la Corte del merito che la disposizione di favore per l'Esattore ha carattere esclusivamente processuale ma in nulla altera la disciplina, cui anche il credito di imposta è soggetto, del concorso dei crediti e della soddisfazione limitata di essi, se il patrimonio del fallito è incapiente. Affermare il contrario (ritenere, cioè, che l'Esattore, anche se ammesso solo in sede chirografaria, abbia diritto ad ottenere il pagamento integrale del credito tributario), significherebbe attribuire ad un credito altrimenti chirografario un privilegio, alterando ciò che la legge ha chiaramente voluto, che soltanto alcuni crediti di imposte siano assistiti da privilegio e non tutti. Tale soluzione, del resto, come già è stato avvertito, è chiaramente imposta dall'art. 40 del t.u. n. 1401 del 1922, stando al quale la distribuzione del prezzo tra l'Esattore ed i creditori opponenti (nel caso di esecuzione singolare) si fa secondo le norme ordinarie del codice di rito, il che sta a significare che nel riparto l'esattore non può riscuotere più di quanto gli spetta, tenuto conto del concorso degli altri creditori egualmente privilegiati o, rispettivamente, ammessi anch'essi in via chirografaria. Ed anche in sede di fallimento all'Esattore va attribuita la percentuale che gli com-

pete secondo l'ordine dei privilegi, come è stato riconosciuto costantemente da questo Supremo Collegio, che si è dato cura di conciliare il principio del *par condicio,* cui è soggetto l'Esattore, con l'altro che deriva dall'art. 97 del cit. t.u. n. 1401 del 1922 (ora sostituito dall'art. 206 del t.u. n. 645 del 1958), per cui l'Esattore ha facoltà di proseguire nell'esecuzione singolare, per realizzare con la maggiore rapidità il suo credito, ammettendo che in sede di distribuzione del prezzo (la quale deve seguire all'esecuzione) possa intervenire il curatore del fallimento, per far valere i crediti privilegiati e, in concorso con i crediti chirografari insinuati ed ammessi al passivo (sent. nn. 609 e 4215 del 1956); oppure, se l'Esattore ha interamente riscosso il credito per il cui realizzo fu promossa l'esecuzione fiscale, facendo salvo al curatore il diritto di richiedere in restituzione quella parte che, in sede di riparto fallimentare, risulti eccedente a quanto dovuto all'Esattore stesso quale percentuale (sent. n. 444 del 1950).

Relativamente al secondo argomento, va osservato che esso ha per presupposto una concezione meramente privastistica del concordato fallimentare, sulla quale non è possibile consentire. La concezione pone, evidentemente, l'accento sul momento del consenso delle parti (attraverso la votazione ed il raggiungimento delle maggioranze richieste) che considera preminente, laddove, come è stato sottolineato nella prima delle menzionate decisioni di questo Supremo Collegio, al concordato non possono non attribuirsi contenuto e natura pubblicistici, dove il raggiungimento delle maggioranze appare come semplice presupposto. Al riguardo è sufficiente osservare che gli effetti del concordato, preventivo o fallimentare, con la conseguente riduzione alla percentuale stabilita dei creditori chirografari, non derivano dalla convenzione delle parti, a contenuto remissorio o liberatorio, sibbene direttamente dalla legge. La quale riconosce l'obbligatorietà del concordato medesimo per tutti i creditori, sia per quelli concorrenti ma dissenzienti, che per quelli che non hanno presentato domanda di ammissione al passivo e che perciò non hanno avuto neanche la possibilità di esprimere il proprio consenso o il proprio dissenso, il che è incompatibile appunto con una concezione contrattualistica del concordato, che, d'altra parte, sarebbe da escludersi in considerazione dell'intervento del Tribunale per il controllo, in sede di omologazione, non solo di legittimità ma anche di merito, potendo essere l'omologazione negata anche per sole ragioni di opportunità, malgrado la sussistenza delle richieste maggioranze.

Nella memoria difensiva l'Esattoria sostiene, infine, che, in materia di concordato, preventivo e fallimentare, allo scopo di stabilire l'obbligatorietà o meno di tali procedure anche rispetto ai crediti per tributi diretti, si debba operare una distinzione, a seconda che il credito fiscale sia iscritto a ruolo prima o dopo il decreto di ammissione alla procedura di concordato preventivo e, rispettivamente, prima o dopo la sen-

tenza dichiarativa di fallimento, in quanto l'effetto vincolante delle dette procedure si avrebbe solo per quei crediti fiscali che siano stati iscritti a ruolo anteriormente a tali date. Fa, all'uopo, richiamo ad una recente pronuncia di questo Supremo Collegio (sent. n. 2293 del 1963), per inferirne che, essendo stati i tributi, per i quali essa ha proceduto contro il Migliarese e nei riguardi dei quali quest'ultimo ha chiesto la declaratoria di obbligatorietà del concordato fallimentare, iscritti a ruolo nell'anno 1959 e, quindi, successivamente alla data (28 ottobre 1958) della sentenza dichiarativa di fallimento, debba, pertanto, escludersi che, nel caso specifico, il concordato fallimentare fosse comunque obbligatorio per il credito tributario di cui è causa. Ma, a parte che la sentenza cui si è fatto riferimento, ha esaminato il problema, avente l'indicato contenuto, relativamente soltanto al concordato preventivo e non fallimentare, è da osservare che la deduzione della ricorrente prospetta una questione nuova, non sollevata coi mezzi del ricorso, per cui n'è precluso l'esame, anche per la considerazione che la decisione su essa comporterebbe la necessità di una valutazione di elementi di fatto, non consentita in questa sede.

Pertanto, entrambi i ricorsi devono essere rigettati. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 29 luglio 1965, n. 1834 - *Pres.* Lonardo - *Rel.* Sbrocca - *P.M.* Criscuoli (conf.) S.p.A. Ausonia (avv. Barile) c. Ministero Finanze (avv. Stato Agrò).

Competenza e giurisdizione - Determinazione ufficiale del valore delle merci ai fini dell'i.g.e. all'importazione - Provvedimento discrezionale - Esclusione - Contestazione del valore ufficiale da parte del contribuente - Competenza dell'a.g.o.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 18).

Imposta generale sull'entrata - Contestazione del valore ufficiale delle merci ai fini dell'i.g.e. all'importazione - Procedimento per la risoluzione delle controversie doganali - Inapplicabilità.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 18, 51; r.d. 26 gennaio 1940, n. 10, art, 97; t.u. 9 aprile 1911, n. 330).

Il potere, conferito al Ministro delle Finanze dall'art. 18, *ultimo comma, legge* 19 *giugno* 1940, *n.* 762, *avente ad oggetto la fissazione periodica in via ufficiale del valore di determinate merci provenienti dall'estero si esaurisce in un accertamento di natura tecnica al quale è estraneo ogni elemento di discrezionalità amministrativa. La posizione soggettiva del privato che contesti la corrispondenza del valore stabilito in via ufficiale ai fini della corresponsione dell'imposta ha perciò natura*

di diritto soggettivo e della relativa controversia è competente a conoscere il Giudice ordinario (1).

Le controversie concernenti il valore delle merci, cui si riferisce l'art. 51, *secondo comma, della legge organica sull'i.g.e. sono soltanto quelle riguardanti la determinazione della base imponibile in base al valore delle merci al confine: il procedimento previsto per la risoluzione delle controversie doganali non si applica, invece, ove la base imponibile sia fissata, in via ufficiale, con decreto del Ministro delle finanze, e, in tal caso, il contribuente può senz'altro proporre azione giudiziaria per la determinazione dell'ammontare d'imposta dovuto innanzi al Giudice ordinario* (2).

(*Omissis*). — L'Amministrazione esistente eccepisce in via pregiudiziale l'inesistenza del denunciato conflitto negativo di giurisdizione, perché la ricorrente società Ausonia avrebbe proposto domande distinte dinanzi al Consiglio di Stato e dinanzi al giudice ordinario, all'uno chiedendo l'annullamento del d.m. 23 novembre 1957, con cui il Ministro per le finanze determinò in via ufficiale il valore del rame blister, agli effetti dell'imposta generale sull'entrata all'importazione, in lire 400 al kg. avvalendosi della delega concessagli dall'art. 18, ultimo comma, della legge organica; e chiedendo all'altro la disapplicazione non solo del citato decreto, ma anche del precedente d.m. 8 marzo 1956, in base al quale il valore del rame blister, fu fissato, sempre in via ufficiale, in lire 600 al kg. e la condanna dell'Amministrazione a rimborsarle le maggiori somme percette rispetto a quelle dovute, calcolando il valore effettivo della merce posta al confine, minore del valore ufficiale e su cui l'Amministrazione ha liquidato il dazio doganale e i cosiddetti diritti amministrativi.

Secondo la resistente, inoltre, difetterebbe anche la giurisdizione del giudice amministrativo, affermata dal giudice ordinario, perché la società ricorrente non avrebbe sollevato la controversia doganale, uniforman-

---

(1-2) **Determinazione ufficiale del valore delle merci ai fini dell'i.g.e. all'importazione e posizione soggettiva del contribuente.**

I. - Premesso che, nel rapporto tributario, tutte le posizioni giuridiche soggettive del contribuente avrebbero la consistenza di diritti soggettivi anche rispetto alla determinazione dell'ammontare dell'imposta, la Corte regolatrice, prendendo in esame il potere conferito al Ministro delle Finanze dall'art. 18, ultimo comma, l. 19 giugno 1940, n. 762, ha ritenuto che ad esso non inerisca alcun elemento di discrezionalità amministrativa in quanto oggetto dell'attività devoluta all'organo amministrativo sarebbe soltanto un accertamento, di natura esclusivamente tecnica, consistente nella constatazione del valore medio effettivo delle merci cui il provvedimento si riferisce.

dosi al disposto dell'art. 51, secondo comma, della legge organica, il quale prescrive che « le controversie concernenti la classificazione doganale e il valore delle merci per l'applicazione dell'imposta sull'entrata da parte delle dogane sono decise con le stesse norme stabilite per la risoluzione delle controversie doganali dal t.u. di legge 9 aprile 1911, n. 330 e successive modificazioni « donde la conclusione, a cui l'Amministrazione perviene, del difetto assoluto di giurisdizione, almeno allo stato, non ricorrendo il presupposto della giurisdizione amministrativa costituito in materia della decisione del Ministro sulla controversia doganale, la quale servirebbe da necessario tramite alla via contenziosa.

L'eccezione è infondata.

Unica, è, infatti, la posizione soggettiva successivamente dedotta dalla società Ausonia dinanzi alle due giurisdizioni, amministrativa e ordinaria, a fondamento della sua pretesa di non essere tenuta al pagamento dell'imposta oltre i limiti fissati dalla legge. A questa posizione il Consiglio di Stato riconobbe consistenza di diritto soggettivo, sul rilievo che il potere del Ministro, in base all'art. 18, ultimo comma, della legge, si risolverebbe in un accertamento di natura tecnica, dal quale esulerebbe ogni elemento di discrezionalità amministrativa, mentre a questa stessa posizione il giudice ordinario riconobbe consistenza di interesse legittimo, perché nell'anzidetto potere si inserirebbe un margine di discrezionalità per la scelta al Ministro attribuita dal criterio di valutazione della base imponibile in considerazione dell'interesse pubblico di tenere costantemente ragguagliata l'imposta, per determinate merci, a valori che consentano la concorrenza del mercato nazionale, di guisaché l'interesse del singolo riceverebbe una tutela soltanto indiretta attraverso la revisione periodica del valore stabilito in via ufficiale, secondo quanto dispone il più volte citato art. 18, ultimo comma, ed in relazione al rispetto da parte dell'Amministrazione delle norme giuridche che ne regolano l'azione, tra le quali sarebbe appunto quella che prescrive la revisione periodica.

Conseguentemente, la Corte Suprema ha ritenuto che il giudice ordinario possa conoscere dell'azione proposta dal contribuente che lamenti l'errata determinazione del valore ai fini dell'applicazione dell'i.g.e. all'importazione.

II. - La decisione suscita perplessità, sia per quanto attiene all'oggetto diretto della statuizione, sia e soprattutto, per l'affermazione assoluta e recisa del principio secondo il quale tutte le posizioni soggettive del contribuente nel rapporto tributario avrebbero natura di diritto soggettivo.

Tale affermazione non trova riscontro nella giurisprudenza e, per quanto consta, non è stata mai proposta con formulazione assoluta neppure in dottrina.

Se è vero, infatti, che le norme tributarie sono di regola formulate in modo da non lasciare all'Amministrazione margine di discrezionalità, si riconosce generalmente che ciò non si verifica in ogni caso, e che esistono, in determinate ipotesi, poteri discrezionali attinenti così alla determinazione del presupposto come al

Se unica é la posizione soggettiva dedotta in giudizio dalla società Ausonia nei confronti dell'Amministrazione, anche il *petitum* si è atteggiato in modo sostanzialmente uniforme dinanzi alle due giurisdizioni, nei limiti, ben inteso, loro rispettivamente assegnati dall'ordinamento giuridico, talché all'annullamento del provvedimento amministrativo chiesto al Consiglio di Stato fa riscontro la disapplicazione dello stesso provvedimento chiesta al giudice ordinario, nell'uno e nell'altro caso quali necessari presupposti per ottenere che l'imposta sia determinata secondo legge. E a nulla rileva che al giudice ordinario si sia richiesta anche la disapplicazione del d.m. 8 marzo 1956, che era stato oggetto di impugnazione al Consiglio di Stato, ed il rimborso delle quote non dovute di imposta: infatti, mentre quest'ultima domanda era improponibile al giudice amministrativo, l'altra non escludeva la sostanziale coincidenza del *petitum* per quanto rifletteva il d.m. 27 novembre 1957, oggetto dell'impugnazione al Consiglio di Stato e della domanda di disapplicazione al giudice ordinario.

E poiché Consiglio di Stato e giudice ordinario hanno deciso antiteticamente in ordine alla rispettiva giurisdizione, entrambi negandola sul riflesso che apparteneva all'altro, deve riconoscersi l'esistenza del conflitto reale negativo di giurisdizione che, a mente degli artt. 362 e 374 c.p.c. può essere denunziato in ogni tempo con ricorso per Cassazione e la cui decisione è riservata a queste Sezioni Unite.

Passando all'esame del merito, si osserva che deve essere affermata la giurisdizione del giudice ordinario.

Occorre premettere che nel rapporto tributario tutte le posizioni giuridiche soggettive del contribuente hanno la consistenza di diritti soggettivi, anche rispetto alla determinazione del *quantum* di imposta,

---

procedimento di accertamento del tributo (cfr. A. D. GIANNINI, *Il rapporto giuridico d'imposta*, Milano, 1937, 24 e nota 40; CHICCO, *Discrezionalità tributaria, Foro it.*, 1959, I, 1016 con particolare riguardo alla materia delle agevolazioni fiscali e alle posizioni dipendenti da norme strumentali e procedimenti non correlate alla tutela diretta del contribuente, e *Controversie doganali e limiti della giurisdizione ordizione ordinaria, Foro pad.*, 1963, I, 843).

In realtà, prescindendo dalla ricerca analitica di singole ipotesi di potere discrezionale, non è dato rinvenire nell'ordinamento una norma o un principio che precluda al legislatore l'emanazione di norme regolatrici del rapporto tributario suscettibili di essere qualificate come norme d'azione, cui corrisponda un interesse legittimo e non un diritto soggettivo del contribuente. Una tal norma, infatti, non potrebbe rinvenirsi nell'art. 23 della Costituzione, che, nel significato assegnatogli dalla Corte Costituzionale, non preclude un intervento discrezionale dell'ente impositore (cfr. Corte Cost., 10 marzo 1957, n. 47, *Dir. prat. trib.*, 1957, II, 97; 26 gennaio 1957, n. 30, *id.*, 1957, II, 88).

La giurisprudenza, per parte sua, non soltanto ha avuto occasione di accertare l'esistenza di posizioni di interesse legittimo del contribuente, ma dell'esistenza di tali posizioni ha fatto addirittura il cardine sul quale poggia l'orientamento in tema

perché la materia è regolata direttamente dalla legge e non resta alla Finanza se non un compito meramente tecnico di stima della base imponibile. In altri termini, le norme tributarie danno vita a favore del singolo al diritto a non subire imposizioni oltre i limiti stabiliti dalla legge, non già tutelando in via principale l'interesse pubblico e in via occasionale l'interesse del singolo, ma tutelando direttamente e immediatamente quest'ultimo interesse, che assurge appunto a diritto soggettivo.

A questa regola si adegua in tema di imposta sull'entrata all'importazione l'art. 18, ultimo comma, della legge organica, che, consentendo al Ministro per le finanze di fissare periodicamente in via ufficiale il valore di determinate merci provenienti dall'estero, in modo che esclusivamente in base al detto valore sia applicata l'imposta da parte delle dogane, ha inteso soltanto di agevolare la riscossione del tributo sull'importazione di quelle merci, che formano il nucleo fondamentale delle importazioni nazionali.

Il potere del Ministro rimane così circoscritto ad un accertamento di natura tecnica, come esattamente rilevò il Consiglio di Stato nella sua decisione, cioè alla constatazione del valore effettivo medio delle merci, a cui si riferisce, senza che intervenga alcun elemento di discrezionalità amministrativa, la quale richiede invece la ponderazione dell'interesse specifico da realizzare nell'ipotesi concreta e degli altri interessi pubblici con cui il primo venga a contatto, e sulla base di tale giudizio la scelta e l'adozione del comportamento da seguire. La periodicità della fissazione del valore ufficiale conferma l'intento del legislatore di adeguarlo il più possibile al valore effettivo o reale delle merci da importare, e ciò costituisce al tempo stesso il limite invalicabile del

---

di tutela giurisdizionale in materia doganale, definitosi a seguito della dichiarazione (parziale) di illegittimità costituzionale dell'art. 26, secondo comma, t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 (Corte Cost., 27 giugno 1958, n. 40, *Foro it.*, 1958, I, 1054).

In un primo momento, la giurisprudenza sembrava supporre che, in materia di classificazione, qualificazione e valutazione delle merci ai fini dell'imposta doganale, la posizione del cittadino avesse sempre (Cons. Stato, Ad. plen., 27 maggio 1957, n. 8, *Gazzetta Ufficiale*, 13 luglio 1957, ed. sp., n. 174 e Ad. plen., 21 gennaio 1959, n. 1, *Dir. prat. trib.*, 1959, II, 226) o almeno di regola (Cass., Sez. Un., 1° febbraio 1961, n. 207, *Foro it.*, 1961, I, 611) natura di interesse legittimo. Successivamente, sia il Consiglio di Stato, sia la Corte regolatrice, affrontando il problema di discriminazione della giurisdizione ordinaria dalla giurisdizione del Supremo Collegio amministrativo, giurisdizione fissata pur sempre dall'art. 26 del t.u. delle leggi sul Consiglio di Stato, hanno ritenuto che la competenza a conoscere delle controversie concernenti l'imposta doganale spetti all'Autorità giudiziaria quante volte la posizione del cittadino si atteggi come diritto soggettivo e al Magistrato amministrativo quante volte essa abbia natura di interesse legittimo (Cass., Sez. Un., 4 aprile 1964, n. 733, *Foro it.*, 1964, I, 232; Cons. Stato, 8 novembre 1961, *Dir. prat. trib.*, 1962, II, 238; 11 dicembre 1963, n. 989, *Il Consiglio di*

potere del Ministro, di fronte al quale, come in genere nelle ipotesi di discrezionalità tecnica, la posizione del singolo non subisce alcuna degradazione e si configura come diritto soggettivo.

A questa conclusione si obbietta dall'Amministrazione resistente che la determinazione del valore medio in via ufficiale si risolve in una questione di estimazione semplice sottratta alla cognizione del giudice ordinario, e che, come già si è accennato, il necessario tramite alla via contenziosa (secondo la resistente, dinanzi alla giurisdizione amministrativa) è costituito dalla controversia doganale, che nella specie non è stata sollevata.

Alla prima obbiezione può rispondersi che è questione di estimazione complessa (e non semplice) attribuita al giudice ordinario, quella in cui, allo scopo di stabilire la sussistenza e la natura del diritto o di ricercare la causa che legittima l'imposizione, si debba risolvere una questione giuridica concernente la interpretazione di una legge, di un regolamento od anche di un negozio giuridico; nel caso specifico, l'interpretazione dell'art. 18, ultimo comma, della legge organica, all'effetto di determinare l'ambito della delega conferita al Ministro per le finanze.

Occorre poi aggiungere che se, in materia di i.g.e. all'importazione, l'art. 51, secondo comma, della legge rinvia, per le controversie concer-

---

Stato, 1963, I, 1952; 25 luglio 1964, n. 565, *Foro it.*, 1965, III, 90; 17 novembre 1964, n. 817, *Foro amm.*, 1964, I, 2, 1325).

Nonostante l'affermazione tassativa premessa alla motivazione, che escluderebbe la possibile esistenza di interessi legittimi in materia tributaria, anche la sentenza che si annota fa riferimento a tale criterio discriminatore, criterio che presuppone l'esistenza di tali interessi giacché, ove essi non si dessero, sarebbe giocoforza inferire che il ricorso previsto dall'art. 26 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 configuri un'ipotesi di giurisdizione esclusiva (in tal senso, MAGNANI, *Contenzioso in materia doganale, Dir. prat. trib.*, 1958, II, 238, e SANDULLI, *Manuale del diritto amministrativo*, Napoli, 1964, 742 e nota 132). Tale riferimento sembra escludere che la Corte Suprema abbia assegnato all'affermazione concernente l'inesistenza di posizioni di interesse legittimo nel rapporto tributario il valore assoluto che dovrebbe desumersi dalle espressioni usate, tanto più in quanto tale affermazione rimane estranea allo schema logico della decisione. Se, infatti, si potesse accettare come premessa dimostrata l'inesistenza nel campo tributario di posizioni aventi natura di interesse legittimo, non sarebbe necessario scendere all'esame della singola fattispecie per idntificare in concreto la natura della posizione soggettiva della quale il contribuente è portatore.

È quindi lecito concludere che l'affermazione anzidetta deve essere interpretata come espressione di una regola non priva di eccezioni, cioè come constatazione della tendenza dell'ordinamento a configurare il rapporto giuridico d'imposta sulla base di norme di relazioni attributive di diritti soggettivi, regola tale da non pregiudicare l'esame inteso ad accertare, nei singoli casi, la natura di tali norme.

III. - La natura della posizione soggettiva del privato rispetto al potere della Amministrazione avente ad oggetto la determinazione della base imponibile, forma oggetto di disputa dottrinale non sopita, giacché, anche prescindendo dalla parti-

nenti la classificazione e il valore delle merci, alle norme che regolano le controversie doganali, cioè al t.u. 9 aprile 1911, n. 330 e successive modificazioni, codesto rinvio deve essere coordinato sia al precetto dell'art. 113, primo comma, della Costituzione, secondo cui le posizioni soggettive dei cittadini, si tratti di posizioni di diritto soggettivo o di interesse legittimo, devono ricevere tutela giurisdizionale, sia alla sentenza della Corte Costituzionale, 27 giugno 1958, n. 40, che dichiarò illegittimo perché in contrasto con l'art. 113, secondo comma, della Costituzione l'art. 26, secondo comma, del t.u. delle leggi sul Consiglio di di Stato 24 giugno 1924, n. 1054, limitatamente alle parole « controversie doganali oppure »: sia infine alla successiva giurisprudenza di questa Corte Suprema.

Infatti, poiché l'art. 26, secondo comma, del t.u. n. 1054 del 1924, disponeva che il ricorso giurisdizionale non è ammesso in materia di controversie doganali se non per incompetenza o eccesso di potere, con esclusione della violazione di legge, ma ha cessato di avere efficacia, per tale parte, a seguito della citata sentenza della Corte Costituzionale, sicché anche per le controversie doganali il ricorso al giudice amministrativo è ora ammissibile, giusta la norma generale dell'art. 26, primo comma, per tutti e tre i vizi di legittimità, e poiché l'avere l'art. 26,

---

colare posizione propria di ALLORIO, *Diritto processuale tributario*, Torino, 1962, 65 e segg., non mancano voci autorevoli a sostenere che il cittadino non fruisca, nel caso, che di una tutela riflessa, non sia cioè titolare che di un interesse legittimo (PUGLIESE, *Diritti soggettivi e interessi legittimi di fronte alla giurisdizione amministrativa speciale, Riv. dir. fin.*, 1938, I, 68; ZINGALI, *L'elasticità della norma e la discrezionalità dell'Amministrazione nel campo tributario, Dir. prat. trib.*, 1960, I, 3 e segg. e, specialmente, 7 e 22).

Questa tesi, avversata peraltro dalla dottrina prevalente (cfr. MORTATI, *Le giurisdizioni speciali di fronte alla Costituzione, Rass. dir. tecn. dog.*, 1954, 7; MIELE, *Riflessi della Costituzione sul contenzioso tributario, Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 829; A. D. GIANNINI, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 1960, 213), era stata accolta esplicitamente dalla Cassazione in materia di determinazione del valore ai fini dell'imposta doganale (Sez. Un., 1° febbraio 1961, n. 207, cit.), ed era stata poi ribadita con la sentenza, sempre a Sez. Un., n. 733 del 4 aprile 1964.

Secondo il principio allora fissato, la determinazione del valore comporterebbe largo margine di discrezionalità e la posizione del privato avrebbe natura di interesse legittimo. In conformità si era pronunciata anche la Corte d'Appello di Torino (12 ottobre 1962, *Foro it.*, 1963, I, 1400) e il Consiglio di Stato (Ad. plen., 21 gennaio 1959, n. l. cit., con nota critica di MAGNANI, *Osservazioni conclusive sulla giurisdizione per l'impugnativa delle decisioni ministeriali in tema di controversie doganali, Dir. prat. trib.*, 1959, II, 226; 21 giugno 1961, n. 568, *Foro it.*, Rep., 1961, voce *Dogana*, n. 26-28; 11 dicembre 1963, n. 989, *id.*, 1963, voce *cit.*, 38).

Nella presente sentenza, sulla base di una nozione rigorosa di discrezionalità amministrativa come ponderazione di pubblici interessi fra loro in relazione (su cui cfr. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1964, 320; M. S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo*, Milano, 1950, 97; MORTATI, *Discrezionalità, Novissimo Digesto italiano*, V, 1098; PIRAS, *Discrezionalità amministrativa, Enci-*

secondo comma, ricordato espressamente le controversie doganali non significava che il legislatore avesse inteso sottrarre le questioni relative a tali controversie alla cognizione del giudice ordinario, per devolverle, anche se investivano l'accertamento della violazione di un diritto soggettivo, al giudice amministrativo, e pertanto questa disposizione non intese derogare al principio stabilito dalla legge abolitiva del contenzioso amministrativo, per il quale il giudice ordinario è giudice dei diritti e quello amministrativo giudice degli interessi, ma soltanto limitare il ricorso al Consiglio di Stato ai vizi di incompetenza e di eccesso di potere, sempre nel presupposto e per le ipotesi in cui le controversie doganali avessero ad oggetto un interesse legittimo e non diritto soggettivo del contribuente (v. Cass., 27 ottobre 1959, n. 3124 e 4 aprile 1964, n. 733), la conclusione, alla quale deve pervenirsi, appare di sicura evidenza.

Se ha consistenza di diritto soggettivo la posizione giuridica del contribuente nel rapporto tributario e, nella specie, ha tale consistenza la posizione dedotta dalla società Ausonia a fondamento della sua pretesa di non subire imposizioni oltre i limiti stabiliti dalla legge; e se, d'altro lato, le determinazioni del Ministro per le finanze sulle controversie doganali hanno natura di atti amministrativi (v. Cass., 18 febbraio 1959,

---

clopedia del diritto, Milano, 1964, 65 e segg.), il Supremo Collegio ha configurato il provvedimento ministeriale *ex* art. 18 della legge sull'i.g.e. alla stregua di un accertamento tecnico vincolato.

Prescindendo da qualsiasi considerazione sul problema attinente al carattere vincolato o discrezionale della determinazione della base imponibile considerato in via generale, non sembra che la costruzione adottata dalla Corte si adatti al caso di fissazione in via ufficiale del valore di merci importate ai fini dell'i.g.e.

Sia consentito, anzitutto, osservare che parlare di *constatazione* del valore medio effettivo delle merci in un determinato periodo per qualificare il decreto ministeriale alla stregua di un accertamento tecnico che ha, nel caso, ben poco significato, poiché la *constatazione* verrebbe compiuta, secondo lo schema normativo, rispetto ad un periodo di tempo futuro e non determinato nella sua entità, ché l'art. 18 non precisa quale periodicità debbano avere i provvedimenti di fissazione del valore.

Poiché non è possibile *accertare* o *constatare* il valore futuro di una merce (men che meno la media di tale valore rispetto ad un periodo di tempo non precisato), occorre concludere che non si verte, nel caso, in tema di accertamento tecnico del valore, e che, secondo si esprime la legge, il Ministro non deve *constatare*, bensì *stabilire* il valore ai fini dell'i.g.e., ossia deve fissare in via generale la base imponibile sulla quale l'imposta deve essere applicata.

È principio generale nel diritto tributario che l'imposta debba essere in relazione — quanto al suo ammontare — con il fatto economico assunto a suo presupposto e tale principio, se corrisponde ad una evidente esigenza di giustizia, costituisce anche espressione di un interesse specifico dello Stato, avente ad oggetto la percezione di un tributo esattamente correlato alla capacità contributiva espressa dal cittadino. L'applicazione assoluta di tale principio comporterebbe, nel caso, che l'imposizione assumesse a base imponibile in ogni singolo caso il valore effettivo

n. 501), la regola della tutela giurisdizionale dei diritti (e degli interessi) contro gli atti della pubblica Amministrazione, posta dall'art. 113, primo comma, della Costituzione, impone che vadano in materia devolute alla cognizione del giudice ordinario anche le questioni che non siano, come quella in esame, di estimazione complessa, ma siano invece di estimazione semplice, cioè riflettano la determinazione della base imponibile sulla scorta di indagini circoscritte ai fatti materiali formanti il presupposto della imposizione fiscale.

Rispondendo, infine, alla seconda obbiezione formulata dall'Amministrazione resistente, deve negarsi che la controversia doganale apra nella specie l'adito alla vita contenziosa dinanzi al giudice ordinario (e non a quello amministrativo, come l'Amministrazione ritiene).

Le controversie di valore, cui si richiama l'art. 51, secondo comma, della legge organica, sono unicamente quelle riguardanti la valutazione della base imponibile, qualora sia determinata in base al valore delle merci poste al confine; valore che si estenderebbe automaticamente alla imposta sull'entrata se non fosse stabilito un diverso valore in via ufficiale per determinazione ministeriale.

Di ciò si ha indiretta conferma nell'art. 97 del regolamento approvato con r.d. 26 gennaio 1940, n. 10, il quale consente alla dogana di

---

della merce importata. L'art. 18 della legge sull'i.g.e., peraltro, contrappone a tale principio (e al corrispondente interesse dello Stato), un diverso interesse, identificato anche dal Supremo Collegio, e cioè quello di agevolare la riscossione del tributo sull'importazione di merci determinate (costituenti, secondo la Corte regolatrice, il nucleo fondamentale delle importazioni nazionali). Il Ministro delle Finanze non è obbligato a determinare in via ufficiale il valore delle merci stesse, ma è chiamato ad esercitare una facoltà (*rectius*: potere) appunto attraverso l'esame ponderato dell'interesse alla percezione della giusta imposta in ogni singolo caso e dell'interesse alla sollecita e agevole percezione dell'imposta stessa. L'emanazione del decreto *ex* art. 18 costituisce perciò frutto di una comparazione squisitamente discrezionale di interessi pubblici in confronto alla quale la posizione del cittadino non sembra potersi atteggiare che come interesse legittimo.

Non è dubbio che, in ragione della commisurazione normale dell'imposta al valore effettivo delle merci importate e della stessa formulazione dell'art. 18, ultimo comma, il Ministro debba procedere a stabilire il valore in via ufficiale tenendo presente il valore effettivo della merce al momento dell'emanazione del provvedimento e le eventuali variazioni a breve termine ragionevolmente prevedibili.

L'inosservanza di tale norma, peraltro, poiché essa attiene alla determinazione del contenuto di un provvedimento discrezionale, non sembra incida su un diritto soggettivo del cittadino. Essa si pone infatti come norma d'azione intesa a regolare il comportamento dell'Amministrazione pubblica, in quanto, lungi dall'attribuire al privato il diritto di pagare l'imposta sul valore reale della merce all'atto dell'importazione, presuppone la negazione di tale diritto e fissa la regola per la determinazione di una diversa base imponibile, da valere in via generale, e che tuttavia dalla prima non abbia a scostarsi eccessivamente. Si veda, per una fattispecie con caratteristiche di spiccata analogia, la già ricordata sentenza del Consiglio di Stato n. 565 del 25 luglio 1964.

sollevare la controversia di valore, sempre che non si tratti di valore fissato in via ufficiale ai sensi dell'art. 18, ultimo comma, della legge.

Ma l'esclusione dell'*iter* delle controversie doganali di valore *ex* art. 18, ultimo comma, ora citato, ha un'autonoma ragione logica, che la giustifica pienamente.

Il provvedimento ministeriale di determinazione del valore in via ufficiale precede, e non segue, l'eventuale controversia e per il congegno predisposto dal t.u. del 1911 al contribuente spetterebbe la scelta di dare inizio alla fase decisoria amministrativa o in due gradi (Camera di commercio e Ministro) oppure un unico grado direttamente dinanzi al Ministro; di guisa che il Ministro, nella medesima veste amministrativa, sarebbe nella migliore ipotesi posto nella condizione di ripetersi, mentre alla Camera di commercio dovrebbe in ogni caso riconoscersi, se adita prima del Ministro, il potere di modificare il provvedimento ministeriale, in contrasto coi principî basilari dell'ordinamento amministrativo.

In conclusione, risolvendosi il conflitto, deve dichiararsi la giurisdizione del giudice ordinario, cassandosi la sentenza del tribunale di Genova, che ha ritenuto invece la giurisdizione del giudice amministrativo. — (*Omissis*).

D'altra parte, è veramente lecito escludere che il contenuto del provvedimento possa essere influenzato dalla (legittima) comparazione di altri interessi pubblici? È ben noto che i dazi doganali (e l'i.g.e. all'importazione) costituiscono, oltre che tributi, strumenti economici tradizionali attraverso la cui manovra è possibile scoraggiare o incoraggiare determinate importazioni, proteggere o esporre alla concorrenza internazionale determinate industrie interne. Non sarebbe azzardato ipotizzare che l'art. 18, nel conferire al Ministro il potere di fissare in via generale la base imponibile ai fini di determinate merci da importare, abbia inteso tutelare anche questi interessi pubblici, la cui ponderazione entrerebbe legittimamente nella fissazione del valore. Né sembra che, assegnando al provvedimento ministeriale tale natura, sia lecito dubitare della legittimità costituzionale dell'art. 18 in relazione all'art. 23 della legge fondamentale, poiché il riferimento al valore effettivo, insito in tale articolo, definisce in maniera certamente sufficiente i criteri idonei a delimitare la discrezionalità del Ministro (cfr. Corte Cost., 10 marzo 1957, n. 47, *Dir. prat. trib.*, 1957, II, 97; 26 gennaio 1957, n. 30, *id.*, 1957, II, 88).

F. BATISTONI FERRARA

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 maggio 1964, n. 1123 - *Pres.* Varallo - *Est.* Cesaroni - *P.M.* Toro (conf.) - Pandolfi (avv. Muratori) c. Comune di Bologna (avv.ti Gherardi, Turazza, Guidoboni).

Espropriazione per p.u. - Dichiarazione di p.u. dell'opera - Dichiarazione di p.u. esplicita o implicita - Natura giuridica - Effetti.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 2-15).

Espropriazione per p.u. - Dichiarazione di p.u. dell'opera - Prescrizione della legge sulle espropriazioni per p.u. di fissazione del termine per l'inizio ed il compimento delle espropriazioni - È norma di azione e non di relazione.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13).

Competenza e giurisdizione - Norme di azione e di relazione - Violazione di norme di azione - Difetto di giurisdizione del G.O. - Giurisdizione del Giudice amministrativo.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, artt. 2, 4; t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 26).

Piano regolatore, di ricostruzione - Approvazione del piano - Dichiarazione implicita di p.u. - Prefissione e proroghe dei termini per l'inizio delle espropriazioni e dei lavori - Inizio e compimento della procedura espropriativa entro tali termini, ma a notevole distanza di tempo dall'approvazione del piano - Potere discrezionale della P.A. - Insindacabilità da parte del G.O.

(d.lg.lgt. 1° marzo 1945, n. 154, art. 7; l. 27 ottobre 1951, n. 1402, art. 7; l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13).

La dichiarazione di p.u. (derivante, nella specie, dall'approvazione del piano di ricostruzione ai sensi dell'art. 7 del d.l.l. 1° marzo 1945, n. 154) è un atto amministrativo discrezionale, di durata prestabilita, sia quanto all'inizio, sia per il termine di scadenza, destinato a spiegare i suoi effetti sulle posizioni giuridiche preesistenti, ossia ad affievolire

il diritto di proprietà, durante il permanere del potere concesso all'ente espropriante (1).

La norma di cui all'art. 13 *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359, *che prescrive la fissazione del termine per l'inizio e il compimento delle espropriazioni, è diretta a regolare l'attività della p.a., in vista dell'interesse pubblico da perseguire (norma di azione) e perciò non può ritenersi criterio valido quello di esaminarla dal punto di vista dell'espropriato, la cui tutela non può essere che riflessa e indiretta, rispetto a quella della pubblica utilità* (2).

Per la violazione di norme poste direttamente a tutela dell'interesse pubblico il cittadino non può, a tutela del suo interesse leso, agire dinanzi al g.o., ma dinanzi al giudice amministrativo, e nei limiti in cui l'interesse privato di cui è portatore coincida con quello pubblico (3).

Il preteso ritardo nell'inizio e nel compimento della procedura espropriativa, se questi sono contenuti nei termini prefissati e prorogati di cui all'art. 13, *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359, *attenendo al modo di esercizio del potere discrezionale della p.a., non può essere sindacato dal g.o.* (4).

(*Omissis*). — Con il primo motivo, il Pandolfi, denunciando la violazione degli artt. 832 e 834 c.c., in relazione alla legge 25 giugno 1865 n. 2359, ripropone la tesi, già sostenuta nei precedenti gradi del giudizio, che il ritardo colposo del Comune di Bologna, nell'attuazione del piano di ricostruzione della città, approvato con d.m. 16 gen-

---

(1) Cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 1961, n. 252, *Il Consiglio di Stato*, 1961, 677 (*sub* 4); 8 giugno 1960, n. 574, *id.*, 1960, 1103 (*sub* 1); 19 dicembre 1958, n. 1170, *id.*, 1958, 1461. In dottrina v. ROEHRSSEN, *La dichiarazione di p.u. e il relativo procedimento, Rass. lav. pubbl.*, 1960, 805; MOTZO e PIRAS, *Espropriazione e pubblica utilità, Giur. Cost.*, 1959, 150; ROSSANO, *L'espropriazione per p.u.*, Torino, 1964, 104 e 110.

(2) Così « la mancata prefissione del termine nella dichiarazione di p.u. è un vizio dell'atto, che attiene non all'esistenza del potere di espropriare, ma alle condizioni del suo esercizio, ossia alla regolarità del procedimento, la cui violazione può portare alla lesione di interessi legittimi, ma non di diritti subiettivi »: Trib. Messina, 31 maggio 1963, Arigò c. Com. Messina, *Riv. giur. ed.*, 1963, I, 932, *sub* 2, con nota di riferimenti; v. anche Cons. Stato, Sez. IV, 14 settembre 1962, n. 499, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 1372.

(3) Cfr. Cass., Sez. Un., 11 ottobre 1955, n. 2994, *Giust. civ.*, 1955, I, 1580 e segg., *sub.* 7-8, con ampia nota di riferimenti; 14 aprile 1964, n. 894, in questa *Rassegna*, 1964, I, 848, e 25 luglio 1964, n. 2064, *ibidem*, 861 ed *ivi* altri riferimenti; v. anche, in dottrina, SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, Napoli, 1963, 39 e segg., 48 e segg, ed *ivi* ampie citazioni di dottrina e giurisprudenza.

(4) Ed infatti, secondo quanto avvertito dalla sentenza in rassegna, nella massima *sub* 1, durante la validità della dichiarazione di p.u. permane il potere concesso

naio 1948, si sarebbe concretato in una vera e propria violazione del suo diritto di proprietà sull'immobile soggetto all'esproprio, per la impossibilità, durante il periodo intercorso fra l'approvazione del piano e l'esproprio, protrattosi per oltre 8 anni, di disporre del bene stesso o di trarne i relativi utili.

La censura deve essere disattesa.

Il ricorrente non contesta il potere della p.a. di eseguire il piano di ricostruzione nei termini di scadenza stabiliti dai vari decreti ministeriali di proroga, ma deduce che il Comune avrebbe fatto cattivo uso di tale potere, incorrendo nella lesione del suo diritto di proprietà per il ritardo frapposto nel procedere all'esproprio.

Ora basta enunciare tale proposizione per scorgere gli errori che la travagliano.

Anzitutto, è da osservare che la dichiarazione di pubblica utilità (derivante, nella specie, dall'approvazione del piano di ricostruzione ai sensi dell'art. 7 del d.l.l. 1° marzo 1945 n. 154) è un atto amministrativo discrezionale, di durata prestabilita sia quanto all'inizio, sia per il termine di scadenza, destinato, pertanto, a spiegare i suoi effetti sulle posizioni giuridiche preesistenti (affievolimento del diritto di proprietà) durante il permanere del potere concesso all'ente espropriante.

Ciò posto, non si vede come l'atto lesivo lamentato, costituente, a sua volta, l'esplicazione di una potestà giuridica concessa all'amministrazione, possa tradursi nella violazione di un diritto soggettivo.

In secondo luogo, la norma (art. 13 della l. 25 giugno 1865 n. 2359) che prescrive la fissazione del termine per l'inizio e il compimento delle espropriazioni è diretta a regolare l'attività della p.a. in vista dell'interesse pubblico da perseguire (norma di azione) e perciò non può ritenersi criterio valido quello di esaminarla dal punto di vista dell'espropriato, la cui tutela non può essere che riflessa e indiretta, rispetto a quella della pubblica utilità. Ed è noto che, per la violazione di norme poste direttamente a tutela dell'interesse pubblico, il cittadino può agire a tutela del suo interesse leso, non dinanzi al magistrato ordinario, ma dinanzi al giudice amministrativo, e nei limiti in cui l'interesse privato coincida con quello pubblico.

---

all'ente espropriante e « la presenza di elementi discrezionali nell'attività amministrativa vale, senz'altro, a negare la sussistenza di un diritto soggettivo del privato, tutelabile davanti al giudice ordinario »: cfr. Cass., Sez. Un., 14 aprile 1964, n. 894, cit. nella nota precedente, in questa *Rassegna*, 1964, I, 849, *sub* 3, ed *ivi* riferimenti. Sull'efficacia dei piani di ricostruzione fino alla data di entrata in vigore del piano regolatore generale v. Cons. Stato, Sez. IV, 8 novembre 1963, n. 688, in questa *Rassegna*, 1964, I, 338 e segg., con nota di U. Gargiulo.

Infine, è pure da considerare che, nel caso, nemmeno si adduce la violazione dei termini prefissati nel decreto di dichiarazione di pubblica utilità e successive proroghe (termini che sono stati pienamente rispettati dal Comune), ma si addebita all'Ente espropriante un comportamento colposo, per aver ritardato, oltre i limiti concessi da un'oculata e diligente amministrazione, l'inizio della procedura di esproprio. Con ciò si chiede al giudice ordinario un'indagine avente per oggetto, non già l'esistenza del potere, che non si contesta, o l'uso di esso oltre i limiti fissati dall'ordinamento, ma il suo esercizio, che si pretende scorretto sotto l'aspetto dell'urgenza, della necessità pubblica o della semplice opportunità; tutte condizioni, che, traducendosi nella valutazione dell'interesse pubblico giustificante l'azione amministrativa, sono sottratte al giudice ordinario, al quale è inibito il sindacato dell'esercizio del potere discrezionale della p.a.

Per le ragioni fin qui esposte, il primo motivo, dunque, appare infondato e deve rigettarsi. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 maggio 1965, n. 836 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Perrone Capano - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Bisazza (avv.ti Moschella, Crisafulli) c. Comune di Messina (avv. Scarcella).

Espropriazione per p.u. - Mancata esecuzione dell'opera - Decadenza della dichiarazione di p.u. - Retrocessione - Presupposti - Diversa destinazione anch'essa di p.u. data dalla P.A. espropriante all'immobile - Diritto del proprietario espropriato alla retrocessione - Sussiste ugualmente - Necessità per la rilevanza della nuova destinazione data all'immobile di apposita dichiarazione di p.u. e di nuova espropriazione secondo legge.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 63).

Leggi, decreti e regolamenti - Principio di irretroattività della legge in generale - Carattere e valore di precetto costituzionale - Non sussiste per la materia civile.

(disp. sulla legge in gen., art. 11).

La decadenza della dichiarazione di p.u. ed il sorgere del conseguente diritto alla retrocessione dei beni espropriati hanno luogo non solo nel caso espressamente previsto dall'art. 63 *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359, *che cioè l'opera non sia stata eseguita nei termini all'uopo concessi o prorogati, ma anche nei casi, giuridicamente analoghi, in cui si abbia la certezza dell'assoluta impossibilità che l'opera possa essere*

compiuta così com'era stata progettata, il che può verificarsi allorquando l'opera di p.u. sia stata realizzata in luogo diverso da quello prestabilito o quando i beni espropriati siano stati utilizzati per una diversa e definitiva destinazione, incompatibile con l'attuazione dell'opera per la quale era stata pronunciata l'espropriazione. Il diritto alla retrocessione, dunque, sorge per il solo fatto che l'immobile espropriato non ha avuto nel termine prescritto, o non può più avere, quella determinata destinazione per la quale fu disposta ed effettuata l'espropriazione, né il suo esercizio è precluso dalla circostanza che l'immobile espropriato possa avere o di fatto abbia avuto una diversa destinazione, anch'essa di pubblica utilità, occorrendo per la rilevanza della medesima al fine di impedire la retrocessione una apposita dichiarazione di pubblica utilità ed una nuova espropriazione, da effettuarsi a norma di legge (1).

Il principio della irretroattività della legge enunciato nell'art. 11 *delle disposizioni sulla legge in generale, pur costituendo un principio generale del nostro ordinamento giuridico, non ha tuttavia carattere e valore di precetto costituzionale, in quanto l'art.* 25 *della Costituzione vieta la retroattività solo in materia penale e non anche in materia civile, dove l'osservanza del principio generale della irretroattività è rimessa alla prudente valutazione del legislatore, il quale ha il potere di derogarvi in tutti i casi in cui lo ritenga opportuno* (2).

---

(1) Cfr. Cass., Sez. Un., 2 febbraio 1963, n. 183, *Giust. civ.*, 1963, I, 259 (*sub* 2) e *Foro it.*, 1963, I, 233 (nella motivazione). In dottrina v. Rossano, *L'espropriazione per p.u.*, Torino, 1964, 335 e segg., in part. 337 ed *ivi* citazioni (*sub* 2) di ulteriore giurisprudenza.

(2) Cfr. Cass., 17 novembre 1962, n. 3139, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1962, 1467; 4 giugno 1962, n. 1345, *ibidem*, 672, ove si avverte (*sub* 2) che « la disposizione contenuta nell'art. 11 delle preleggi, secondo la quale la legge dispone per l'avvenire e non ha effetto retroattivo, è inderogabile per il giudice che deve applicare la legge, ma non per il legislatore, salvo, per quest'ultimo, il limite previsto dall'art. 25 Cost. »; Cass., 16 ottobre 1957, n. 3809, *Giust. civ.*, 1957, I, 1840, con nota di richiami di dottrina e giurisprudenza; v. anche Cons. Stato, Sez. VI, 20 gennaio 1960, n. 14, *Il Consiglio di Stato*, 1960, I, 85 (*sub* 2). La Corte Costituzionale, con sentenza 8 luglio 1957, n. 118, *Giur. cost.*, 1957, 1067, ha affermato che il principio della irretroattività della legge « non è mai assurto nel nostro ordinamento alla dignità di norma costituzionale, né vi è stato elevato dalla vigente Costituzione, se non per la materia penale » (1078), senza, tuttavia, escludere che « in singole materie, anche fuori di quella penale, l'emanazione di una legge retroattiva possa rivelarsi in contrasto con qualche specifico precetto costituzionale » (1079) e, con sentenza 30 dicembre 1958, n. 81, *id.*, 1958, 1000, ha precisato che dall'art. 25 della Cost. non può escludersi la retroattività delle leggi finanziarie; v. anche, in argomento, la sentenza 9 marzo 1959, n. 9, *id.*, 1959, 237, laddove si conferma (270) che per quanto concerne le leggi tributarie « non sia ricavabile dall'art. 23 Cost. un precetto costituzionale che precluda la possibilità di leggi retroattive. Né una legge tributaria retroattiva può dirsi in contrasto con l'art. 25 Cost., il quale riguarda soltanto la materia penale ».

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 18 maggio 1965, n. 952 - *Pres.* Mastropasqua - *Est.* Poggi - *P.M.* Toro (conf.) - Minnucci (avv. Fabrizio) c. Ministero Tesoro (avv. Stato Lancia).

Danni - Danni a persone o a cose causati da azioni non di combattimento delle forze armate alleate nel territorio italiano - Responsabilità dello Stato italiano ai sensi dell'art. 2043 c.c. - Esclusione - Diritto soggettivo del soggetto danneggiato - Contenuto - Esclusione dell'applicabilità delle norme ordinarie sulla responsabilità per fatto illecito - Indennità e non risarcimento.

(l. 9 gennaio 1951, n. 10, artt. 1 e segg.).

Spese giudiziali - Compensazione delle spese - Dovere del giudice di motivare la relativa pronuncia - Non sussiste - Normale incensurabilità del provvedimento del giudice in Cassazione - Eccezione - Fattispecie.

(c.p.c., art. 92).

Se è vero che la pretesa vantata dal cittadino in base alla legge 9 gennaio 1951, n. 10 costituisce diritto soggettivo, tutelabile, dopo l'esperimento della procedura amministrativa, innanzi al G.O., è altresì vero che il contenuto di tale diritto trova il suo unico fondamento nella cennata legge speciale, emanata dallo Stato italiano in esecuzione di impegni internazionali risultanti dalle clausole del Trattato di pace e giustificata, altresì, da motivi di solidarietà sociale e non può essere desunto dalle ordinarie norme sulla responsabilità per fatto illecito, inapplicabili nell'ipotesi di danni conseguenti non già ad un fatto illecito dello Stato italiano, ma ad azioni non di combattimento delle forze armate alleate (1).

Il giudice non è tenuto ad una specifica illustrazione dei motivi che lo inducono a disporre la compensazione delle spese e il relativo provvedimento, implicando una valutazione di fatto, è incensurabile in Cassazione, a meno che la motivazione, che il giudice, pur non essendovi tenuto, abbia creduto di formulare, si presenti viziata da errori logici e giuridici (2).

(*Omissis*). — 1) Col primo motivo di ricorso il Minnucci denunzia la violazione dell'art. 324 in relazione all'art. 360, n. 3 e 5, c.p.c. Secondo il ricorrente, la Corte di merito avrebbe violato il giudicato formatosi su un capo fondamentale della sentenza di primo grado, addivenendo

(1) Cfr. Cass., 25 luglio 1962, n. 2114, in questa *Rassegna*, 1962, 151 e segg.

(2) Cfr. Cass., 2 aprile 1963, n. 820, *Foro it.*, Mass., 1963, 236; 27 maggio 1963, n. 1389, *ibidem*, 409; 7 giugno 1963, n. 1516, *ibidem*, 442.

alla riforma di quest'ultima in base ad un motivo di appello che la difesa del Ministero non aveva affatto proposto. Infatti — si sostiene — il Ministero del Tesoro aveva proposto appello solo in ordine al *quantum* della liquidazione del danno, senza contestare che questa dovesse avvenire secondo i principi di diritto comune; la Corte di merito, invece, ha accolto l'appello, e conseguentemente respinta la domanda del Minnucci, per il motivo che era stato chiesto il risarcimento dei danni *ex* art. 2043 c.c., e non l'attribuzione della speciale indennità di cui alla legge 9 gennaio 1951, n. 10.

La censura è infondata.

Quando il ricorrente afferma che il Ministero del Tesoro si limitò ad impugnare la sentenza di primo grado solo per la parte riguardante il *quantum* della liquidazione del danno, senza affatto contestare che questa dovesse essere compiuta secondo i principi di diritto comune (art. 2043 c.c.), afferma cosa assolutamente inesatta; e, a dimostrarlo, basta richiamare il preciso tenore del relativo atto di appello, ove il Ministero testualmente deduceva che il Tribunale « aveva erroneamente ritenuto di non dovere tener conto dei tassativi limiti posti dalla legge per l'indennità di cui si discute, e che fa carico all'Erario, non per responsabilità aquiliana, ma per obbligazione *ex lege*, assunta conseguentemente ad impegni di carattere internazionale ».

Non si può, certo, negare che il gravame proposto dal Ministero fosse in definitiva diretto contro il *quantum* della liquidazione e che l'Amministrazione appellante si proponesse, come risultato finale, quello della attribuzione al Minnucci di somme di ammontare inferiore a quello risultante dalla sentenza impugnata.

Ma quello che preme di rilevare, agli effetti del presente ricorso, è che il Ministero del tesoro, nel censurare la liquidazione del *quantum* dedusse specificamente la inapplicabilità, nella fattispecie, delle norme sulla responsabilità aquiliana, dovendo, invece, trovare applicazione la legge 9 gennaio 1951, n. 10, per la quale viene attribuita al danneggiato soltanto una indennità da determinarsi con i particolari criteri ivi indicati.

Resta così assolutamente esclusa ogni preclusione, nel senso accennato dal ricorrente, per essere stato il punto relativo alla applicabilità delle norme comuni specificamente investito dall'appello proposto dal Ministero del Tesoro.

2) Col secondo motivo di ricorso (denunciandosi la violazione della legge 9 gennaio 1951, n. 10, del d.l. 9 ottobre 1922, n. 1403, e in generale delle norme che regolano la responsabilità da fatto illecito) si lamenta che la Corte di merito abbia negato che competesse al Minnucci l'ordinaria azione di responsabilità ex art. 2043 c.c., mentre le speciali norme della legge n. 10 del 1951 (a parte il richiamo ai criteri in materia di infortuni) comporterebbero la sola esigenza del previo esperimento

della procedura amministrativa, dopo di che il danneggiato sarebbe ammesso a svolgere l'ordinaria azione per il risarcimento dei danni dinanzi all'autorità giudiziaria. A conforto di questa tesi, il ricorrente richiama la sentenza delle Sez. Un. n. 724 del 12 marzo 1959.

Anche questa censura è priva di fondamento.

È vero che questa Suprema Corte (sentenza delle Sez. Un. sopra ricordata) ha affermato che la pretesa di indennizzo in base alla legge n. 10 del 1951 costituisce un diritto soggettivo tutelabile, dopo l'esperimento della procedura amministrativa, davanti al giudice ordinario; ma, con tale affermazione, si è inteso soltanto risolvere una questione di giurisdizione, escludendo cioè che l'accennata pretesa dovesse configurarsi come interesse legittimo tutelabile unicamente dinanzi alla giurisdizione amministrativa. Ma questa Corte non ha mai affermato che la pretesa all'indennità per i danni alla persona « causati da azioni non di combattimento delle forze armate alleate » si identifichi all'ordinaria azione diretta al risarcimento dei danni da fatto illecito (art. 2043 c.c.). La possibilità di una tale affermazione (come la Corte di merito ha chiaramente avvertito) è, infatti, nettamente contrastata dal rilievo che la legge in esame ha inteso accordare, non già il pieno risarcimento, ma una semplice indennità, per la cui commisurazione ha, inoltre, fissato precisi limiti e imposto l'osservanza di particolari criteri.

Basta riflettere, d'altra parte, che la comune azione di responsabilità non sarebbe stata concepibile nei confronti della P.A. italiana per danni dipendenti dal fatto di forze armate straniere (significativo è il diverso responso della giurisprudenza riguardo ai danni prodotti dalle Forze Armate italiane operanti in esecuzione dell'impegno di cobelligeranza); e, difatti, l'attribuzione della speciale indennità di cui alla legge in esame, giustificata, del resto, da motivi di solidarietà sociale, analoghi a quelli sui quali si basa l'indennizzo per i danni di guerra, è stata disposta in esecuzione di impegni internazionali, risultanti dalle clausole del trattato di pace. Ma il contenuto del relativo diritto, trovando il suo unico fondamento nella legge speciale, non può essere desunto che dalle disposizioni di essa e non dalle norme ordinarie sulla responsabilità per fatto illecito.

3) Col terzo motivo (deducendosi la violazione degli artt. 112, 115 e 116 in relazione all'art. 360, n. 3 e 5, c.p.c.) si censura la sentenza impugnata per avere questa erroneamente affermato che il Minnucci non aveva mai formulato alcun rilievo in ordine alla esattezza del computo della indennità, né confutato in alcun modo quanto dedotto dalla Amministrazione del tesoro circa la completa osservanza dei criteri di liquidazione stabiliti dalla legge, mentre, in effetti — si afferma — il ricorrente aveva ripetutamente impugnata la liquidazione effettuata in sede amministrativa.

La censura, del tutto infondata, si basa su un completo travisamento delle chiare risultanze processuali, le quali dimostrano in modo inequivocabile che il Minnucci si è dichiarato — è vero — insoddisfatto della liquidazione della indennità operata in sede amministrativa, ma non perché questa si sia discostata dai criteri di valutazione imposti dalla legge n. 10 del 1951; alla detta liquidazione, infatti, l'attuale ricorrente ha sempre contrapposta (dall'atto introduttivo del giudizio fino al presente ricorso) la pretesa — di cui si è già dimostrata la infondatezza — di ottenere il pieno risarcimento del danno a norma dell'art. 2043 c.c., mentre gli era consentito soltanto di conseguire l'indennità prevista dalla legge speciale, colla piena osservanza dei criteri di valutazione dettati dalla legge medesima. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 giugno 1965, n. 1335 - *Pres.* Torrente - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Società Manifattura lana Gaetano Marzotto e figli e Lanificio V.E. Marzotto (avv.ti Scarpa, Nicolò) c. Ministero Finanze (avv. Stato Coronas).

Appello - Motivi - Duplice funzione: determinazione del « quantum devolutum » ed esposizione delle ragioni del gravame - Divieto di dedurre nuovi motivi al di fuori dell'atto di appello - Non riguarda la deduzione delle ragioni del gravame.
(c.p.c., artt. 342, 346).

Appello - Domanda nuova vietata - Nozione - Introduzione di nuova ragione di diritto - Ammissibilità.
(c.p.c., art. 345).

I motivi di appello hanno la duplice funzione di concorrere, con le conclusioni, a determinare il quantum devolutum *e di esporre, al tempo stesso, le ragioni dell'impugnazione. Senonché il divieto di dedurre nuovi motivi al di fuori dell'atto introduttivo del giudizio d'appello riguarda soltanto il primo aspetto, che attiene ai limiti dell'impugnazione, mentre, quanto alle ragioni dell'impugnazione, queste non devono essere necessariamente enunciate nella citazione d'appello, epperò la mancata deduzione di alcune di esse tra i motivi dell'impugnazione non preclude alla parte la facoltà di esporle successivamente. Il giudicato, infatti, non si forma per le ragioni dell'impugnazione, che possono essere opposte in ogni tempo a quelle contenute nella motivazione della sentenza impugnata* (1).

---

(1) È noto che « nel giudizio d'appello il potere del giudice di riesaminare la causa trova un limite nei motivi di impugnazione, secondo il principio *tantum devolutum quantum appellatum* »: Cass., 29 maggio 1965, n. 1105, *Giur. it.*, Mass.,

Per aversi domanda nuova, improponibile come tale in appello, è necessario che la pretesa fatta valere davanti al giudice di secondo grado alteri i presupposti della domanda formulata in prime cure, di guisa da introdurre nel processo d'appello un nuovo, diverso e più ampio petitum, *la decisione sul quale, postulando la necessità di nuove indagini su elementi diversi da quelli dedotti a fondamento dell'istanza originaria, verrebbe a privare le parti della garanzia del doppio grado di giurisdizione. Così, pure, è mutamento della* causa petendi, *non consentito in appello, solo quello che produce un sostanziale mutamento della domanda, in quanto introduce una situazione di fatto diversa da quella prospettata nell'atto di citazione, situazione che, provocando il mutamento del fatto costitutivo del diritto dedotto in giudizio, intro-*

1965, 399. Per la formulazione dei motivi di appello non è richiesto, però, l'uso di formule particolari o sacramentali, onde « ben può la sfera obiettiva del gravame, in cui si concreta il *quantum appellatum*, essere desunta dal complesso delle deduzioni e ragioni svolte dall'appellante, a prescindere dall'eventuale incompletezza delle conclusioni adottate »: Cass., 15 giugno 1965, n. 1237, *ibidem*, 447. In senso conforme alla distinzione fatta, nella massima surriportata, dalla sentenza in rassegna v. Cass., 30 maggio 1962, n. 1317, *Giust. civ.*, 1963, I, 130 ed *ivi* (*sub* 2) nota di osservazioni e di riferimenti. Sulla funzione devolutiva dei motivi di appello, intesi come censure, v. Cass., 24 ottobre 1961, n. 2353, *Foro it.*, Rep., 1961, voce *Appello civile*, c. 125, n. 33, ove si avverte anche che la mancanza di specificazione dei motivi di appello non importa la improcedibilità del gravame, « ove l'appellato si sia costituito e l'appellante si avvalga della facoltà di supplire all'eventuale difetto di specificazione dei motivi con la comparsa di costituzione ». Cass., 9 aprile 1963, n. 917, *Foro it.*, Mass., 1963, 264, afferma che non soddisfa all'art. 342 c.p.c. « il semplice riportarsi alle ragioni dedotte in prima istanza e non accolte dai primi giudici e a tutte le domande, eccezioni e conclusioni svolte in primo grado, trattandosi di espressioni troppo generiche, che non valgono a precisare i limiti delle questioni di cui si domanda il riesame »: v. anche Cass., 26 ottobre 1963, n. 2843, *ibidem*, 812; Cass., 14 ottobre 1963, n. 2733, *ibidem*, 777, avverte, a sua volta, che « l'esigenza dell'indicazione dei motivi di gravame nell'atto di appello, posta dall'art. 342 c.p.c., non deve essere intesa in senso di assolutezza e deve aversi per assolta sol che l'atto di appello manifesti, anche solo per implicito, il dissenso dell'appellante in modo da individuare il campo del riesame, senza ingenerare incertezze sul *quantum appellatum*; pertanto, deve ritenersi non necessaria una analitica indicazione dei motivi, quando il contesto dell'atto riveli chiaramente la volontà dell'appellante di investire *in toto* la sentenza di primo grado »; infine, Cass., 5 marzo 1963, n. 536, *Foro it.*, Mass., 1963, 154, precisa che « è l'atto di appello che fissa il contenuto e la portata delle censure mosse dall'appellante contro la sentenza di primo grado e quindi l'appellante non può nel corso ulteriore del giudizio d'appello allargare ancora il tema del dibattito giudiziale deducendo nuovi motivi di gravame contro la detta sentenza; pertanto, anche se si tratti di un semplice mutamento della *causa petendi* ammissibile in linea astratta in appello, esso è pur sempre inammissibile in concreto per la sua tardività, se sia stato effettuato dall'appellante non in seno all'atto di appello, ma nel corso ulteriore del giudizio di secondo grado, in sede di precisazione delle conclusioni »; v. anche Cass., 20 dicembre 1963, n. 3200, *ibidem*, 894.

duce nel processo un nuovo tema di indagine. Quando, invece, il petitum *e la* causa petendi *restano immutati, la prospettazione di una nuova o alterna ragione di diritto è un mutamento perfettamente consentito, sia che la si consideri una diversa qualificazione giuridica del rapporto, sia che la si consideri, più propriamente, l'applicazione di una norma particolare, diretta a risolvere la controversia, sebbene non invocata in primo grado* (2).

---

(2) Cfr. Cass., 20 febbraio 1963, n. 407, *Foro it.*, Mass., 1963, 117; 6 giugno 1963, n. 1507, *ibidem*, 439. Cass., 25 settembre 1963, n. 2615, *ibidem*, 745, avverte che « mentre il divieto di domande nuove in appello è di ordine pubblico, in quanto si ricollega alla stessa struttura ed alla funzione stessa del processo di appello, i divieti attinenti al mutamento della domanda ed all'ampliamento dell'oggetto della lite nel giudizio di primo grado derivano da un mero interesse privato; la proposizione di nuove domande nel giudizio di primo grado non dà, quindi, luogo ad una nullità rilevabile di ufficio, con la conseguenza che la relativa preclusione non può essere eccepita dalla parte che sul merito di detta domanda abbia già accettato il contraddittorio »; Cass., 16 febbraio 1963, n. 352, *ibidem*, 102, precisa che « il divieto di proporre domande nuove in appello si concreta in una preclusione dell'esercizio della giurisdizione e, pertanto, al riguardo, la Corte di Cassazione può anche svolgere indagini di fatto ».

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 luglio 1965, n. 1588 - *Pres.* Rossano - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Gentile (conf.) - Ministero LL.PP. (avv. Stato Savarese) c. Celona (avv. Scarcella), Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Messina (avv. Brancati) e Comune di Messina (avv. Romano).

Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Delegazione amministrativa - Delegazione intersoggettiva - Nozione - Effetti - Responsabilità del delegato verso i terzi.

Edilizia popolare ed economica - Costruzione di alloggi per la eliminazione di case malsane a cura dell'amministrazione dei lavori pubblici - Potere di delega agli Istituti autonomi per le case popolari - Modalità di esercizio di tale potere - Necessità di indagine sul contenuto e sull'estensione della delega.

(l. 9 agosto 1954, n. 640, art. 4).

Occupazione - Occupazione di urgenza d'immobile preordinata all'espropriazione per p.u. - Obblighi dell'occupante - Mancata emissione nel biennio del decreto espropriativo - Obbligo di restituire l'immobile occupato.

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 71, 73).

La delegazione amministrativa, che può essere interorganica oppure intersoggettiva, a seconda che sia operativa nell'ambito di uno stesso ente pubblico o fra enti diversi, è uno strumento in virtù del quale, consentendolo la legge, l'organo o l'ente, investito in via originaria della competenza a provvedere in una determinata materia, conferisce, autoritativamente ed unilateralmente, ad altro organo o ad altro ente una competenza (derivata) in ordine alla stessa materia. E sotto questo aspetto essa conferisce al delegato la legittimazione all'esercizio, entro i limiti prefissati nell'atto di conferimento, di poteri e di funzioni spettanti al delegante. Con specifico riferimento alla delegazione intersoggettiva, la detta legittimazione, ancorché abbia rilevanza esterna, perché relativa ad attività da esplicarsi nei confronti di terzi, non può essere giuridicamente qualificata in base alle nozioni privatistiche del mandato e della rappresentanza, così come non si può, ovviamente, far ricorso a tali nozioni per spiegare il fenomeno, sia pur diverso, della delegazione interorganica. È da escludere che, nell'ipotesi di delegazione intersoggettiva e secondo la ratio *dell'istituto, nei casi previsti dall'ordinamento positivo vigente, l'ente delegato operi come un organo, sia pure straordinario, dell'ente delegante. La delegazione, infatti, risponde ad un'esigenza di decentramento e mira altresì a realizzare una semplificazione o riduzione, sotto i profili strutturale e funzionale, dell'organizzazione amministrativa e delle dimensioni dell'ente delegante. In effetti essa, importando una deroga preventivamente consentita dalla legge alle norme sulla competenza, pone il delegato, nei limiti della delega e per la durata di essa, in una condizione pari a quella del delegante, il quale, a sua volta, viene a trovarsi, rispetto agli atti di esecuzione della delega, nella posizione di soggetto investito di funzioni di controllo. Il che importa che, di regola e salvo che l'atto di conferimento non disponga espressamente in modo diverso, il delegato è investito del potere di provvedere rispetto all'oggetto della delega in nome proprio e non in veste di rappresentante dell'altro soggetto, pur se per conto e nell'interesse di quest'ultimo. Ne consegue che l'ente delegato è direttamente responsabile nei confronti dei terzi degli atti posti in essere in esecuzione della delega, senza che in contrario possano aver rilievo le eventuali ripercussioni ed implicazioni degli atti stessi nell'ambito del rapporto (interno) con il delegante e la loro incidenza nella sfera giuridica del medesimo* (1).

(1-2) Cfr. Cass., Sez. Un., 20 gennaio 1964, n. 128, in questa *Rassegna*, 1964, I, 698 e segg. con nota (*sub* 3) di riferimenti giurisprudenziali ed annotazione di CARUSI, *In tema di delegazione amministrativa, ivi*, 700 e segg.; v. anche Cass., 19 luglio 1965, n. 1608, *Giur. it.*, Mass., 1965, 587-588 (*sub* c). In dottrina v., di recente, ALGOZINI, *Brevi note in tema di delegazione amministrativa, Giur. sic.*, 1965, 333 e segg.

La l. 9 *agosto* 1954, *n.* 640 *conferisce all'Amministrazione dei Lavori Pubblici il potere di delegare le attribuzioni e le incombenze ivi previste agli Istituti per le case popolari, ma l'Amministrazione anzidetta, avvalendosi in concreto di tale potere, è libera di contenere la delega nei limiti che reputi più opportuni, circoscrivendo i compiti specificamente demandati all'ente delegato, per cui occorre pur sempre procedere, caso per caso, ad una specifica indagine sul contenuto e sull'estensione della delega, qualora insorgano contestazioni al riguardo e si debba accertare se l'attività dell'ente delegato abbia o meno esorbitato dai limiti ad essa posti* (2).

Nell'ambito del rapporto che si instaura per effetto dell'occupazione d'urgenza disposta dal Prefetto a carico di un soggetto ed a favore di un altro e fra gli obblighi ai quali di regola soggiace l'occupante v'è quello di riconsegnare il bene alla scadenza del biennio, qualora nel frattempo non sia stata pronunciata l'espropriazione (3).

---

(3) Cfr. per l'applicazione in tema di occupazione d'urgenza dello stesso criterio indicato in tema di espropriazione per p.u. per identificare i soggetti del rapporto, che sono quelli a vantaggio ed a carico dei quali viene pronunciato il provvedimento ablativo del possesso o della proprietà, Cass., 19 luglio 1965, n. 1608, *Giur. it.*, Mass., 1965, 587-588 (questa sentenza sarà pubblicata *in extenso* nel prossimo fascicolo di questa *Rassegna*, con annotazione).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 agosto 1965, n. 1862 - *Pres.* Favara - *Est.* Gambogi - *P.M.* Di Majo (conf.) - Società I.M.S.A. (avv.ti Siracusano, Moschella) c. Facciolà (avv. Rizzo-Manganaro) e Ministero LL.PP. (avv. Stato Graziano).

Cassazione - Deposito di documenti relativi all'ammissibilità del ricorso - Necessità della previa notifica del controricorso - Sussiste.

(c.p.c., art. 372, comma secondo).

Cassazione - Incompetenza dell'Ufficiale Giudiziario che notificò il ricorso - Vizio della notificazione e non del ricorso - Comparizione dell'intimato - Sanatoria.

(c.p.c., artt. 59, 137, 156; d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1229, artt. 106, 107).

Proprietà - Prova in giudizio - Testamento - Idoneità.

(c.c., artt. 2697, 2699 e segg.; c.p.c., art. 116).

Procedimento civile - Litispendenza - Riunione obbligatoria - Presupposto - Identità delle due cause.

(c.p.c., artt. 39, 273).

Procedimento civile - Riunione facoltativa - Potere discrezionale del giudice di merito - Insindacabilità in Cassazione dell'uso del medesimo.

(c.p.c., art. 274).

Occupazione - Costruzione di edificio - Occupazione di porzione di fondo attiguo di proprietà aliena - Accessione invertita - Presupposti.

(c.c., art. 938).

Procedimento civile - Sospensione facoltativa - Potere discrezionale del giudice di merito - Incensurabilità in Cassazione dell'uso del medesimo.

(c.p.c., art. 296).

Appello - Intervento coatto ad istanza di parte o « jussu judicis » di un terzo - Inammissibilità.

(c.p.c., artt. 106, 107, 344).

Per essere legittimati a presentare documenti in Cassazione anche solo al limitato effetto di dedurre e comprovare la inammissibilità del ricorso occorre rivestire la qualità di controricorrente, il che suppone l'avvenuta proposizione del controricorso, anche se questo non sia stato ancora depositato (1).

Il difetto di competenza dell'ufficiale giudiziario inficia soltanto la notificazione del ricorso e la comparizione dell'intimato sana ogni vizio di notifica (2).

---

(1) Cfr. Cass., 9 agosto 1962, n. 2486, *Foro it.*, Mass., 1962, 713: « la parte contro cui è diretto il ricorso per cassazione, la quale abbia lasciato inutilmente decorrere il termine per proporre il controricorso, non può produrre memorie illustrative, né documenti, a norma dell'art. 372 c.p.c., né costituirsi nel giudizio di Cassazione prima del giorno fissato per la discussione orale, senza poi partecipare a quest'ultima ». V. anche Cass., 10 luglio 1957, n. 2747, *Giust. civ.*, 1957, I, 1888 e segg.

(2) Cfr. Cass., 24 luglio 1964, n. 2000, *Foro it.*, Mass. 1964, 519: « la notificazione fatta da un ufficiale giudiziario territorialmente incompetente non è affetta da nullità assoluta, ma soltanto da nullità relativa, sanabile, con effetto *ex tunc*, qualora l'atto abbia raggiunto il suo scopo, come nel caso in cui, notificato ricorso per cassazione, l'intimato si sia costituito ed abbia resistito al ricorso »; per Cass., 21 dicembre 1964, n. 2933, *Foro it.*, Mass., 1964, 773: « qualsiasi nullità della notificazione (nella specie: per incompetenza dell'ufficiale giudiziario) deve ritenersi sanata a norma dell'art. 156, terzo comma, c.p.c., *quando sia raggiunta la prova dell'avvenuta comunicazione dell'atto comunicato* ».

(3) Secondo Cass., 7 maggio 1963, n. 1110, *Giur. it.*, Mass., 1963, 375 « se è vero che la prova della proprietà di un immobile può essere in fatto desunta, oltre

Nulla impedisce che la prova della proprietà si tragga da documenti come il testamento, che, pur essendo atto privato proveniente alla parte dal suo autore, tuttavia, per la sua data certa, in relazione all'epoca in cui fu redatto, o per altre peculiari caratteristiche, sia ritenuto dal giudice idoneo a fornire la prova anzidetta (3).

Sia l'applicazione delle norme sulla litispendenza che la riunione obbligatoria richiedono necessariamente lo stesso presupposto: che vi sia, cioè, identità non solo oggettiva, ma anche soggettiva tra le due cause (4).

La riunione di cause connesse pendenti innanzi allo stesso giudice può essere disposta dal giudice di merito e l'uso di tale potere discrezionale non è sindacabile in Cassazione (5).

I presupposti di fatto fondamentali per l'applicazione dell'articolo 938 *c.c., che, com'è noto, crea un'ipotesi eccezionale di accessione invertita, capovolgendo il principio* superficies solo cedit, *sono due e*

---

che dalla interpretazione dei titoli derivativi, anche con altri mezzi indiretti, nonché da presunzioni aventi i requisiti di cui all'art. 2729 c.c., tuttavia la prima e sostanziale indagine che il giudice deve compiere deve riguardare la rilevanza del titolo dedotto dall'attore a fondamento della propria pretesa e, se necessario, in relazione alle contestazioni del diritto di proprietà dei danti causa; ed a questa indagine, che inerisce alla questione preliminare della *legitimatio ad causam*, si deve procedere indipendentemente dalla esistenza di un titolo che giustifichi il possesso del convenuto »; Cass., 29 ottobre 1963, n. 2861, *Ibidem*, 981, avverte che « in tema di prova della proprietà immobiliare nessuna importanza può attribuirsi alla data di acquisto della proprietà, sia essa o meno recente in relazione al tempo in cui si voglia dimostrare la titolarità del relativo diritto. È vero che nel tempo la titolarità del diritto di proprietà può mutare, ma, in tal caso, è la parte che nega valore ai documenti prodotti dall'altra che deve, per il principio fondamentale che regola l'onere della prova, offrire la prova del suo assunto nelle forme e nei modi consentiti dalla legge »; Cass., 26 gennaio 1965, n. 143, *Id.*, Mass., 1965, 30, avverte a sua volta che « nella *negatoria servitutis*, che è azione di mero accertamento, diretta alla tutela della libertà di un fondo, non è richiesta la prova rigorosa della proprietà del fondo stesso, come nell'azione di revindica, potendo detta prova essere data con qualsiasi mezzo, di cui spetta al giudice di merito la piena, esclusiva e sovrana valutazione »; per la validità di tale principio, in tutti i casi in cui non si tratti di revindica, ma di azione di accertamento della proprietà, v. Cass., 9 febbraio 1963, n. 248, *Id.*, Mass., 1963, 81.

(4) Cfr., per la litispendenza, Cass., 6 luglio 1955, n. 2084, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1955, 788, *sub* 1, con richiami; 22 maggio 1947, n. 791, *Foro it.*, Rep., 1947, voce *Competenza e giur. civ.*, c. 301, n. 165; per la riunione obbligatoria, Cass., 24 maggio 1955, n. 1538, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1955, 566-567, *sub* 6, con richiami; 11 maggio 1949, n. 1167, *Foro it.*, Mass., 1949, 243, con nota, *sub* 6, di richiami.

(5) Cfr. Cass., 17 luglio 1965, n. 1577, in questa *Rassegna*, 1965, I, 717, *sub* 3, con richiami.

cioè: a) *che chi occupa con la propria costruzione una porzione del contiguo terreno altrui ritenga, in buona fede, di essere già proprietario del terreno occupato e non semplicemente di avere il consenso del proprietario confinante all'occupazione;* b) *che il proprietario del terreno occupato non consenta a tale occupazione, ma rivendichi nei termini il terreno stesso, chiedendo la proprietà della costruzione o la rimozione di essa, ai sensi dell'art.* 936 *c.c.* (6).

---

(6) Sulla prima parte della massima v. Cass., 15 febbraio 1964, n. 344, *Giur. it.*, Mass., 1964, 103-104, *sub* 2, ove si mette in evidenza che « il requisito della buona fede dell'occupante una porzione del fondo attiguo, richiesto dall'art. 938 c.c. perché possa attuarsi, nel concorso degli altri elementi, l'accessione dalla norma prevista, non consiste nella convinzione di occupare il suolo altrui con il tacito consenso del proprietario, bensì nella ragionevole opinione di essere proprietario anche del suolo che risulti essere stato abusivamente occupato a danno del fondo contiguo »; v. anche Cass., 6 aprile 1963, n. 891, *Id.*, Mass., 1963 293-294, *sub* 1, con richiami. Per Cass., 11 luglio 1964, n. 1849, *Id.*, Mass., 1964, 602, la sola mancata opposizione del proprietario del suolo, sul quale si sia abusivamente costruito dal proprietario del fondo attiguo, nel termine di tre mesi dal giorno in cui ebbe inizio la costruzione, non è elemento idoneo a far ritenere la buona fede dell'occupante, la quale prescinde completamente dal comportamento, successivo all'inizio dell'occupazione e della costruzione, del proprietario del suolo abusivamente occupato.

La seconda parte della massima della sentenza in rassegna è manifestamente erronea: l'altro presupposto per l'applicazione dell'art. 938 c.c. (ossia per il conferimento al giudice del potere discrezionale di attribuire al costruttore di buona fede la proprietà dell'edificio e del suolo occupato: Cass., 5 maggio 1965, n. 806, *Giur. it.*, Mass., 1965, 288) non è già, come vuole la sentenza in rassegna, « che il proprietario del terreno occupato non consenta a tale occupazione, ma rivendichi nei termini (?) il terreno stesso », sibbene, al contrario, proprio la mancata opposizione di tale proprietario, nel termine di tre mesi dalla data di inizio della costruzione (Cass., 23 febbraio 1965, n. 298, *Giur. it.*, Mass., 1965, 91), alla esecuzione della costruzione medesima sul proprio suolo: cfr. Cass., 21 marzo 1963, n. 685, *Giur. it.*, Mass., 1963, 220-221, *sub* 3, nonché 5 maggio 1965, n. 806, sopracitata, la quale avverte che la questione relativa all'esercizio del potere discrezionale riconosciuto al giudice dall'art. 938 c.c. presuppone un'indagine di fatto in ordine alla buona fede del costruttore, *alla mancata opposizione* del proprietario e alle altre circostanze (onde non può essere dedotta per la prima volta in Cassazione). Tutto ciò è perfettamente comprensibile e riesce strano, per la verità, che sia sfuggito alla sentenza qui massimata, la quale, proprio sulla circostanza che, nella specie, i proprietari « mai hanno rivendicato la proprietà del suolo occupato senza titolo dalla I.M.S.A., ma hanno solo richiesto, fin dal primo momento, indennizzi per occupazione abusiva o ai sensi dell'art. 23 della legge sulle espropriazioni », ha ritenuto di poter fondare l'affermazione che « la fattispecie è, quindi, del tutto diversa, secondo i lineamenti di fatto definitivamente fissati dalla sentenza impugnata, da quella ipotizzata dall'art. 938 c.c. ». In tal modo, a parte tutto, si è alterato il tenore letterale della cennata norma, nonché la *ratio* della medesima, che è di favorire il costruttore assistito da un lato dalla propria incolpevole buona fede e dall'altro, precisamente, dalla *mancanza* di tempestiva opposizione da parte

Il disporre la sospensione facoltativa, in casi di particolare opportunità, rientra nell'ambito dell'apprezzamento del giudice di merito e si sottrae ad ogni sindacato di legittimità, se il provvedimento positivo o negativo è immune da vizi logici od errori di diritto (7).

L'istituto della chiamata jussu judicis *del terzo in appello è sconosciuto al nostro diritto, essendo giuridicamente inconcepibile privare una parte senza il suo consenso di un grado di giudizio. Pertanto, l'articolo* 344 *c.p.c. consente in appello, nel particolare caso ivi ipotizzato, solo l'intervento volontario* ex *art.* 105 *c.p.c. e non già l'intervento coatto su istanza di parte o* jussu judicis ex *artt.* 106 *e* 107 *stesso codice* (8).

(*Omissis*). — I due ricorsi proposti dalla I.M.S.A. rispettivamente nei confronti dei Facciolà e della Amministrazione dei LL.PP., concernendo la stessa sentenza, debbono essere riuniti ai sensi dell'art. 335 c.p.c.

Debbono poi essere esaminate, sempre *in limine*, le eccezioni con le quali i Facciolà deducono la inammissibilità dei ricorsi medesimi, sostenendo: *a*) che nelle copie del ricorso ad essi notificate non è indicato nessuno degli estremi della bolletta comprovante il versamento del deposito per soccombenza; *b*) che il ricorso nei confronti dell'Amministrazione dei LL.PP. è stato a questa notificato da ufficiale giudiziario incompetente.

Rispetto alla prima eccezione, giova notare che essa è stata sollevata per mezzo di un elenco di documenti depositati in cancelleria agli

---

del proprietario del suolo abusivamente occupato (cfr. *nota critica redazionale, sub* 1, ad App. Cagliari, 23 luglio 1957, *Riv. giur. ed.*, 1958, I, 59), onde si spiega anche perché la facoltà di chiedere l'applicazione della norma spetti solo al costruttore: Cass., 5 agosto 1960, n. 2318, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1960, 868, con nota di richiami.

(7) Cfr. Cass., 18 maggio 1964, n. 1217, *Foro it.*, Mass., 1964, 313; 24 febbraio 1964, n. 401, *Ibidem*, 97; 9 aprile 1963, n. 910, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 490. Sulla sospensione necessaria v. Cass., 18 maggio 1964, n. 1217, cit., *loc. cit.*; v. anche Cass., 16 marzo 1961, n. 588, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, *sub* 2, con richiami.

(8) Cfr. Cass., 18 marzo 1959, n. 801, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1959, 270; 27 marzo 1958, n. 1030, *Id.*, Mass. Cass., 1958, 364; 7 novembre 1957, n. 4262, *Id.*, Mass. Cass., 1957, 1617, *sub* 3; 13 ottobre 1955, n. 3102, *Id.*, Mass. Cass., 1955, 1157, *sub* 2; 9 febbraio 1955, n. 366, *Giust. civ.*, 1955, I, 1900 e, con la motivazione, 1901-1906; ma, in senso affermativo, per l'intervento adesivo, v. Cass., 17 novembre 1954, n. 4249, *ivi*, 1901 e, nella motivazione, 1906-1908; v. anche Lener, *L'intervento del terzo in appello, ivi*, 1901 e segg. Ammette l'intervento coatto *jussu judicis* in appello Cass., 1° marzo 1946, n. 226, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1946, vol. XXI, 76, con nota di Coniglio e *Giur. it.*, 1947, I, 1, 213-216, con nota redazionale di riferimenti di dottrina e giurisprudenza. In dottrina, in senso contrario, Andrioli, *Commento al codice di procedura civile*, vol. II, Napoli, 1956, 449, che dichiara di rivedere l'opinione espressa nella seconda edizione e di ritornare a quella espressa nella prima edizione del Commento.

effetti di cui al capoverso dell'art. 372 c.p.c., elenco notificato alla società ricorrente il 23 luglio 1964. Ma i Facciolà non hanno presentato controricorso; e pertanto, secondo la giurisprudenza di questa Suprema Corte (sentenza n. 2486 del 9 agosto 1962), non erano abilitati a presentare documenti nemmeno al limitato effetto di dedurre e comprovare la inammissibilità del ricorso. Sembra evidente che, se la legge avesse inteso consentire anche ai non controricorrenti di depositare documenti a tale effetto, sarebbe allora stato del tutto inutile che essa precisasse, come invece ha fatto col cennato capoverso dell'art. 372, che il deposito dei documenti stessi può avvenire indipendentemente da quello del controricorso; né, d'altra parte, si potrebbe ritenere, senza grave contaminazione terminologica, che la disposizione in esame abbia inteso parlare di « deposito » del controricorso nel senso di « proposizione » del controricorso stesso.

Riaffermato così che nessuna ragione esiste per discostarsi oggi dal precedente giurisprudenziale sopra richiamato, va allora osservato che, non potendosi prendere in esame i documenti esibiti dai Facciolà, e cioè le copie ad essi notificate del ricorso I.M.S.A., l'indagine circa la regolarità del deposito per soccombenza può essere condotta soltanto sull'originale del ricorso stesso, nel quale, come è pacifico, sono regolarmente riportati tutti gli estremi della bolletta di quietanza del deposito in questione. La eccezione di inammissibilità del ricorso sotto questo profilo è quindi carente di prova, e come tale deve essere rigettata.

Per quanto, invece, concerne il difetto di competenza dell'ufficiale giudiziario, basta rilevare che tale difetto inficia soltanto la notificazione del ricorso, e che quindi trova piena applicazione, in tal caso, il principio per cui, ai sensi del terzo comma dell'art. 156 c.p.c., la comparizione dell'intimato sana ogni vizio di notifica (da ultimo: n. 2983 del 1962). Nella specie l'Amministrazione dei LL.PP. si è regolarmente costituita in giudizio con controricorso, senza sollevare eccezioni; e pertanto ogni eventuale nullità di notifica del ricorso deve considerarsi sanata.

Sempre in ordine alla ritualità del ricorso della I.M.S.A. nei confronti dell'Amministrazione si è fatta anche questione se detto ricorso sia stato, o meno, notificato in data 1° febbraio 1964; ma ogni discussione in proposito è superata da una seconda notifica eseguita il 19 dicembre 1964; e, cioè, sempre in termine, essendo stata depositata la sentenza impugnata (non notificata) il 21 dicembre 1963.

Le eccezioni preliminari dei Facciolà debbono quindi esser tutte rigettate, passandosi all'esame del merito del ricorso.

Col primo motivo di ricorso la I.M.S.A. denunzia anzitutto la violazione dell'art. 112 c.p.c., lamentando che la Corte abbia giudicato *ultra petita* col liquidare ai Facciolà indennità di espropriazione ed indennizzo per occupazione senza titolo in relazione ad una estensione

di terreno diversa, nel suo complesso, da quella indicata dal consulente tecnico con determinazione fatta propria dagli attori.

La doglianza è infondata perché la sentenza impugnata ha attribuito i due indennizzi su di una superficie complessiva di mq. 1118 di terreno, di fronte ai mq. 1156, aumentati dei mq. 129 occupati per la costruzione di una pubblica via, cui facevano riferimento le conclusioni presentate dai Facciolà in primo grado e confermate in appello. La Corte di Messina ha così pronunziato *infra petita,* anche se non *iuxta petita,* e non ha commesso quindi alcuna violazione del divieto di cui all'art. 112 c.p.c. di decidere *ultra petita.* La censura in esame deve essere pertanto respinta.

Sempre col primo mezzo di ricorso si muove, poi, altra critica alla sentenza impugnata, lamentandosi la omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in ordine alla coincidenza tra i mq. 1118 di terreno sui quali sarebbe stata dimostrata la proprietà dei Facciolà e l'area che sarebbe stata occupata dalla I.M.S.A.

Anche questa censura è infondata. La Corte d'Appello, infatti, dopo avere determinato, in base alla indagine catastale e documentale di cui si farà parola in sede di esame del sesto mezzo di ricorso, quale fosse l'estensione di terreno appartenente ai Facciolà al momento in cui si iniziò la espropriazione a favore della I.M.S.A., si è correttamente posto il problema della successiva destinazione di tale area; ed ha stabilito, con apprezzamento di merito in sé incensurabile, che 129 mq. erano stati occupati dal comune di Messina per il prolungamento di una pubblica via, mq. 567,50 erano stati regolarmente espropriati e mq. 550,50 erano stati occupati dalla I.M.S.A. senza titolo.

Poiché la somma dei dati parziali relativi al terreno occupato dalla I.M.S.A. concide col totale di mq. 1118 già dichiarato appartenente ai Facciolà, e poiché la occupazione dei mq. 550,50 non espropriati è stata affermata dalla Corte con adeguata motivazione (e cioè in base al riconoscimento che della occupazione stessa avrebbe fatto la I.M.S.A., non contestando i dati contenuti in una perizia stragiudiziale esibita *ex adverso*), è evidente che non sussistono né omissione, né insufficienze, né contraddittorietà della motivazione della sentenza impugnata sul punto in esame. Anche sotto questo secondo profilo, quindi, il primo motivo di ricorso deve essere rigettato.

Col secondo mezzo di ricorso la I.M.S.A. si duole genericamente del fatto che la sentenza impugnata abbia giudicato circa la originaria sussistenza del diritto di proprietà dei Facciolà sui terreni in contestazione solamente in base agli atti di parte da costoro prodotti. Anche questa censura deve essere respinta, perché nulla impedisce, in tesi, che la prova della proprietà immobiliare si tragga da documenti come il testamento, che, pure essendo atto privato proveniente alla parte dal suo autore, purtuttavia, per la sua data certa, in relazione all'epoca in

cui fu redatto, o per altre peculari caratteristiche, sia ritenuto dal giudice idoneo a fornire la prova di questione. Nella specie, la Corte di Messina, attraverso un particolareggiato esame delle disposizioni testamentarie dei danticausa degli odierni resistenti, è giunta, attraverso un apprezzamento di merito immune da errori logici o giuridici, al convincimento della piena legittimazione sostanziale dei Facciolà; e tale apprezzamento non può essere in questa sede censurato.

Col terzo mezzo di ricorso la I.M.S.A. denunzia la violazione e falsa applicazione degli artt. 273, 274 e 39 c.p.c., lamentando: *a*) che i giudici del merito abbiano errato nell'interpretare il concetto della connessione, quando hanno rifiutato di riunire, appunto per connessione, la presente causa con quella instaurata dalla I.M.S.A. nei confronti della Amministrazione dei LL.PP.; *b*) che la Corte d'Appello, dopo aver affermato la identità tra le due cause, non abbia da ciò tratto la conseguenza della litispendenza.

Entrambi i rilievi sono infondati. Per quanto concerne quello sub *b*), che logicamente precede l'altro, va osservato che, nella specie, le due cause pendevano dinanzi allo stesso giudice, e che quindi non poteva parlarsi di litispendenza, né di continenza di causa, ma, se mai, di riunione obbligatoria ai sensi dell'art. 273 c.p.c. Comunque, sia tale riunione che l'applicazione delle norme sulla litispendenza richiedono necessariamente lo stesso presupposto: che vi sia, cioè, identità non solo oggettiva, ma anche *soggettiva* tra le due cause (Cass., n. 1538 del 1955 e n. 1167 del 1949 per la riunione; n. 791 del 1947 e n. 2084 del 1955 per la litispendenza); e nella specie non ricorre tale identità soggettiva, perché solo nella seconda causa (e non anche nella prima) l'Amministrazione dei LL.PP. è parte in giudizio. Non si doveva quindi applicare né il disposto dell'art. 39, né quello dell'art. 273 c.p.c., richiamati dalla società ricorrente.

Per quanto, invece, concerne l'applicazione dell'art. 274 c.p.c., che consente la riunione delle cause connesse pendenti dinanzi allo stesso giudice, niun dubbio che nella specie sussistesse la generica possibilità della riunione stessa; ma i giudici del merito non hanno ritenuto di fare uso del loro discrezionale potere in materia; ed è giurisprudenza costante di questa Corte Suprema che l'uso di codesto potere, appunto perché discrezionale, non è sindacabile in Cassazione. Anche sotto questo profilo, quindi, il motivo in esame va rigettato.

Col quarto mezzo di ricorso la I.M.S.A. denunzia la violazione e falsa applicazione dell'art. 938 c.c., sostenendo che tale norma di legge non si attaglia alla fattispecie e che, comunque, i Facciolà, chiedendo nelle loro conclusioni definitive al Tribunale il raddoppio dell'indennizzo *ex* art. 938, avrebbero radicalmente mutato la domanda iniziale proposta anche come richiesta di indennità di espropriazione dei terreni costituenti relitto ai sensi dell'art. 23 della legge 25 giugno 1865, n. 2359,

procedendo così ad una *mutatio libelli*, della quale la sentenza impugnata non avrebbe rilevato la inammissibilità.

La censura preliminare di ordine processuale è infondata, perché la richiesta di un maggiore indennizzo e la modifica della *causa petendi*, intesa come ragione giuridica e non di fatto, della domanda non escono dai limiti della *emendatio libelli*, consentita dall'art. 184 c.p.c. rispetto alla citazione introduttiva.

Fondata, invece, rivelasi la doglianza di merito, relativa alla falsa applicazione dell'art. 938 c.c. al caso di specie.

I presupposti di fatto fondamentali per l'applicazione di codesta disposizione di legge che, come è noto, crea una ipotesi eccezionale di accessione invertita, capovolgendo il principio *superficies solo cedit*, sono due, e cioè: *a*) che chi occupa con la propria costruzione una porzione del contiguo terreno altrui ritenga, in buona fede, di essere già proprietario del terreno occupato e non semplicemente di avere il consenso del proprietario confinante alla occupazione (Cass., n. 344 del 1964; n. 3219 del 1962); *b*) che il proprietario del terreno occupato non consenta a tale occupazione, ma rivendichi nei termini il terreno stesso, chiedendo la proprietà della costruzione, o la rimozione di essa, ai sensi dell'art. 936 c.c.

Né l'uno né l'altro di tali presupposti ricorre nella specie. Risulta, infatti, dalla sentenza impugnata, attraverso un apprezzamento di fatto incensurabile e comunque incensurato in questa sede, che la I.M.S.A. ebbe a riconoscere di avere occupato, all'epoca dell'esproprio o dopo, non solamente il terreno assegnatole col decreto prefettizio, ma anche un altro tratto di mq. 350 circa col dichiarato proposito di acquistarlo successivamente dai proprietari Facciolà. E per quanto poi riguarda l'atteggiamento di costoro, è pacifico che essi mai hanno rivendicato la proprietà del suolo occupato senza titolo dalla I.M.S.A., ma hanno solo richiesto, fin dal primo momento, indennizzi per occupazione abusiva o ai sensi dell'art. 23 della legge sulle espropriazioni.

La fattispecie è quindi del tutto diversa, secondo i lineamenti di fatto ormai definitivamente fissati dalla sentenza impugnata, da quella ipotizzata dall'art. 938 c.c.; e ciò anche a prescindere dall'ulteriore rilievo contenuto nel motivo di ricorso e relativo alla mancanza nella specie di quella formale attribuzione di proprietà del terreno all'occupante, che effettivamente è prescritta da codesta norma di legge. Il motivo di ricorso in esame deve essere quindi accolto, cassandosi su questo punto la sentenza impugnata.

Col quinto mezzo la I.M.S.A. denunzia la violazione dell'art. 295 c.c., lamentando che i giudici del merito non abbiano ritenuto opportuno sospendere il presente giudizio in attesa dell'esito di quello promosso da essa società nei confronti dell'Amministrazione dei LL.PP.

Si riconosce, a quanto sembra, che nella specie non ricorrono gli estremi della sospensione necessaria (e del resto è evidente che l'azione di garanzia promossa nei confronti dell'Amministrazione dei LL.PP. non può considerarsi pregiudiziale, ma se mai conseguenziale al presente giudizio); ma si assume che almeno si poteva ricorrere a quella sospensione facoltativa che il giudice è abilitato a disporre, secondo la giurisprudenza di questa Corte Suprema, in casi di particolare opportunità.

Per esaminare la censura giova, anzitutto, osservare che proprio il precedente giurisprudenziale richiamato dalla società ricorrente, e cioè la sentenza di questa Suprema Corte n. 401 del 1964, precisa che il disporre la sospensione facoltativa rientra nell'ambito dell'apprezzamento del giudice di merito e si sottrae ad ogni sindacato di legittimità, se immune da vizi logici od errori di diritto, vizi ed errori che nella specie non sussistono.

Vero è che, come la I.M.S.A. lamenta, la sentenza impugnata ha principalmente motivato il rigetto della istanza di sospensione sotto il profilo della inesistenza di un vincolo di pregiudizialità tra le due cause e della conseguente impossibilità della sospensione necessaria; ma in tale pronunzia è logicamente implicito il rigetto della istanza di sospensione facoltativa; e, per quanto concerne la motivazione di tale implicito rigetto, essa ben può ravvisarsi nel rilievo (dalla Corte d'Appello fatto) che nessun vincolo logico leghi tra loro le due cause.

Del resto, la società ricorrente, denunziando la violazione del solo n. 3 dell'art. 360 c.p.c., non prospetta omissioni o vizi di motivazione in proposito, ma solo una omessa pronunzia sulla istanza di sospensione facoltativa, omessa pronunzia che, invece, come si è premesso, non esiste. Anche questo motivo di ricorso deve essere quindi respinto.

Col sesto mezzo si denunzia la omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione che sarebbe stata adibita dalla sentenza impugnata nell'accertare quale fosse la originaria estensione del terreno di proprietà Facciolà.

Si sostiene, all'uopo, che la Corte d'Appello avrebbe fondato la sua decisione su risultanze contrastanti od almeno non collimanti tra loro, come i dati catastali e i documenti relativi ad una espropriazione subita dai Facciolà nel 1911.

Nessuna contraddizione esiste nel ragionamento contenuto, in proposito, nella sentenza impugnata. La Corte di Messina, dopo aver stabilito (con apprezzamento sul punto incensurabile nel merito) che dopo la espropriazione era residuato ai Facciolà un edificio della superficie catastale di mq. 1040, e che successivamente l'ente espropriante restituì agli ex proprietari mq. 207 di terreno non utilizzato, ha conseguentemente determinato in mq. 1247 la superficie della originaria proprietà Facciolà; e tale cifra collima perfettamente con l'area totale

poi occupata dal Comune di Messina e dalla I.M.S.A. Anche su questi punti, pertanto, non si ravvisano vizi di motivazione censurabili in questa sede di legittimità; ed il motivo di ricorso deve essere così respinto.

Col settimo mezzo la I.M.S.A. denunzia la omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione in punto alla affermata inesistenza del vincolo industriale sulle aree occupate, quale elemento per la minore valutazione unitaria del terreno espropriato od occupato.

Anche questa censura è infondata. La sentenza impugnata ha affermato, con apprezzamento di merito incensurabile perché fondato sulla interpretazione di un rogito notarile, che fu la stessa I.M.S.A. a fare assoggettare al vincolo industriale il terreno già espropriato, allo scopo di usufruire delle provvidenze statali per l'incremento industriale del Mezzogiorno; e, data questa premessa di fatto, logicamente necessaria è la conseguenza che il terreno espropriato non debba essere pagato come se già in precedenza fosse stato sottoposto al noto vincolo. E lo stesso ragionamento è valido anche per il terreno occupato senza titolo, che formava un corpo unico con quello espropriato e che necessariamente doveva avere le stesse caratteristiche di questo dal punto di vista della esistenza del vincolo industriale. Il motivo di ricorso in esame è quindi da rigettarsi.

Con l'ottavo mezzo la I.M.S.A. prospetta contro la sentenza impugnata due distinte censure, e cioè: *a*) mancata stima come « relitto » ai sensi della legge sulla espropriazione per p.u. del terreno occupato senza titolo, che invece è stato valutato secondo il criterio stabilito dall'art. 938 c.c.; *b*) errata e contraddittoria attribuzione ai Facciolà di tutti gli interessi dalla data del decreto di espropriazione.

Il primo rilievo resta assorbito dall'accoglimento del quarto mezzo di ricorso, in ordine al quale si è annullata la pronunzia relativa alla attribuzione della doppia indennità *ex* art. 938 c.c. Sarà il giudice di rinvio che, esclusa l'applicabilità di tale norma, dovrà stabilire se nella specie ricorra o meno la ipotesi del « relitto » di cui all'art. 23 della legge sulle espropriazioni, valutando in conseguenza i mq. 550,50 di terreno occupato senza titolo.

Fondata è la seconda censura, perché la Corte d'Appello, confermando implicitamente la pronunzia del Tribunale su questo punto, ha fatto decorrere gli interessi sulla somma dovuta per occupazione del terreno senza titolo non dal giorno di tale occupazione, dal quale sorgeva il diritto al risarcimento, ma dalla data della occupazione autorizzata d'urgenza dal Prefetto (4 aprile 1956). Poiché su questo punto non è stata adibita motivazione alcuna e poiché la ricorrente I.M.S.A. sostiene che la occupazione senza titolo avvenne in data posteriore a quella della occupazione autorizzata, il giudice di rinvio dovrà indagare e provvedere motivatamente anche su questa eccezione della parte.

Col nono mezzo di ricorso la I.M.S.A. lamenta che il terreno dei Facciolà sia stato valutato senza considerare i vincoli su di esso gravanti e le spese di bonifica necessarie per renderlo edificabile. Su questi punti la sentenza impugnata ha sufficientemente e coerentemente motivato, riducendo i valori stimati in primo grado proprio in considerazione delle spese necessarie per la bonifica del terreno. L'apprezzamento di merito così eseguito è quindi incensurabile in questa sede di legittimità.

Col decimo ed ultimo motivo si denunzia, anche nei confronti dell'Amministrazione dei LL.PP., la violazione dell'art. 344 c.p.c., sostenendo che doveva essere ammesso l'intervento coatto di tale Amministrazione in secondo grado. Ma l'istituto della chiamata *iussu iudicis* del terzo in appello, così prospettato dalla società ricorrente, è sconosciuto al nostro diritto, essendo giuridicamente inconcepibile privare una parte, senza il suo consenso, di un grado di giudizio. L'art. 344, quindi, consente in appello, nel particolare caso ivi ipotizzato, solo l'intervento volontario *ex* art. 105 c.p.c., e non già l'intervento su istanza di parte o *iussu indices, ex* art. 106 e 107 stesso codice. Anche questo motivo di ricorso deve essere quindi respinto.

In conclusione, pertanto, debbonsi accogliere il quarto mezzo di ricorso e la seconda censura dell'ottavo mezzo; la sentenza impugnata deve essere cassata in relazione e la causa rinviata ad altra Corte d'Appello, che applicherà i principi di diritto sopra enunciati in ordine alla inapplicabilità alla specie dell'art. 938 c.c. ed alla decorrenza degli interessi. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 17 agosto 1965, n. 1961 - *Pres.* Laporta - *Est.* Bartolomei - *P.M.* De Ruggiero (diff.) - Angelotti (avv. Porzio) c. Ministero Difesa-Esercito (avv. Stato Lancia).

Prescrizione - Prescrizione decennale quale « effetto del giudicato sulle prescrizioni brevi » - Nozione - Applicazione in materia di obbligazioni solidali.

(c.c., artt. 1306, 2953).

Prescrizione - Sentenza di condanna di un condebitore solidale al risarcimento del danno passata in giudicato - Idoneità del giudicato a trasformare in decennale la prescrizione più breve del diritto al risarcimento nei confronti di altro condebitore solidale rimasto estraneo al giudizio - Fattispecie.

(c.c., artt. 2054, 2947, 2953).

L'art. 2953 *c.c. ammette i diritti per i quali la legge stabilisce una prescrizione breve a beneficiare dell'ordinaria prescrizione decennale per il solo fatto che siano stati canonizzati in un giudicato, che li rende*

meritevoli di una più ampia tutela legislativa, mal conciliabile con il rigore della prescrizione breve, a prescindere dai soggetti contro cui i diritti stessi siano fatti valere e quindi dalla circostanza che essi, dopo essere stati giudizialmente riconosciuti contro uno dei debitori solidali, vengano azionati contro altro condebitore (1).

Nonostante il disposto dell'art. 1306, *comma primo, c.c., per cui la sentenza pronunziata tra il creditore ed uno dei debitori in solido non ha effetto contro gli altri condebitori, deve ritenersi che la conversione del termine prescrizionale più breve in quello decennale si giustifica per il disposto dell'art.* 2953 *c.c.; conseguentemente la sentenza di condanna al risarcimento del danno emanata nei confronti di uno dei debitori in solido e passata in giudicato, fermo il rispetto dei limiti soggettivi della cosa giudicata quanto alla questione di responsabilità, è idonea a provocare la conversione* ex iudicato *da breve in ordinario del termine prescrizionale della domanda risarcitoria nei confronti di altro condebitore rimasto estraneo al primo giudizio (fattispecie in tema di azione di risarcimento danni da investimento automobilistico proposta contro l'Amministrazione proprietaria dell'autoveicolo investitore fuori il termine di due anni dal fatto ma entro il termine decennale dalla data del passaggio in giudicato della sentenza di condanna del conducente dell'autoveicolo medesimo al risarcimento del danno a favore dell'investito)* (2).

(*Omissis*). — Come questa Corte ha già avuto occasione di rilevare (Cass., n. 2633 del 1964), il menzionato art. 2953 ammette i diritti, per i quali la legge stabilisce la prescrizione breve, a beneficiare dell'ordinaria prescrizione decennale per il solo fatto che siano stati canonizzati in un giudicato, che li rende meritevoli di una più ampia tutela legislativa, mal conciliabile con il rigore della prescrizione breve, a prescindere dai soggetti contro cui i diritti stessi siano fatti valere, e quindi

---

(1-2) **Ancora in tema di opponibilità della conversione della prescrizione prevista dall'art. 2953 c.c. al condebitore solidale rimasto estraneo al giudizio.**

La terza Sezione Civile della Corte di Cassazione persiste, per presunti intenti equitativi, nel forzare l'interpretazione degli artt. 1306 e 2953 c.c. Nella sua precedente sentenza in data 20 ottobre 1964, n. 2633 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 900 e segg., con nostra nota critica), essa ebbe ad affermare che: *a*) nell'espressione « sentenza di condanna passata in giudicato », contenuta nell'art. 2953 c.c., dovesse comprendersi anche l'ipotesi della condanna generica; *b*) che il collegamento operato da quella norma fra sentenza di condanna passata in giudicato, così intesa in senso ampio e non certamente proprio, e l'effetto della modificazione prescrizionale dovesse intendersi svincolato dai limiti soggettivi del giudicato. Il nuovo caso, oggetto della sentenza in rassegna, rendeva superfluo il riesame *ex*

dalla circostanza che essi, dopo essere stati giudizialmente riconosciuti contro uno dei debitori solidali (come nella specie), vengano azionati contro altro condebitore.

Poiché, dunque, in virtù della *res iudicata,* il diritto del ricorrente al ristoro del sofferto pregiudizio economico, originariamente soggetto alla breve prescrizione biennale, diveniva prescrittibile entro l'ordinario periodo decennale, che non era ancora decorso (come agevolmente si rileva dalle riferite date) al momento della citazione introduttiva del presente giudizio, incorsero in errore i giudici d'appello nel ritenere prescritta (sull'inesatto presupposto che fosse tuttora soggetta alla prescrizione breve) l'azione risarcitoria proposta dall'Angelotti contro il resistente Ministero.

A diverso avviso non può indurre, come pretende la resistente Amministrazione militare (al fine di escludere la conversione, *ex iudicato,* da biennale in decennale, del termine di prescrizione della domanda risarcitoria), l'art. 1306, primo comma, c.c., secondo il quale la sentenza, pronunziata tra il creditore e uno dei debitori in solido, non ha effetto contro gli altri debitori. Infatti, indipendentemente dal richiamato articolo 1306, la conversione del termine prescrizionale, nel senso indicato, si giustifica, come si è detto, *ex* art. 2953, nel cui contesto normativo va ravvisata la *sedes materiae.* Piuttosto deve convenirsi col resistente Ministero che il giudicato, intervenuto nell'anteriore lite, svoltasi fra l'Angelotti e l'autista investitore (alla quale esso fu estraneo), avendo efficacia solo *inter partes,* giusta l'univoco dettato del predetto art. 1306, comma primo, non potrebbe esser fatto valere dallo stesso Angelotti nei suoi confronti; nel senso che questi non potrebbe pretendere di far derivare dalla condanna ai danni dell'autista investitore, sancita dalla cosa giudicata, la responsabilità della P.A., quale condebitrice solidale. Il che importa che i giudici di rinvio (cui la causa va rimessa per effetto dell'accoglimento del ricorso), pur dovendo riconoscere la conversione

---

professo della prima questione. Soffermatasi, quindi, solo sulla seconda, la pronuncia, con espresso richiamo della sentenza n. 2633 del 1964, ha confermato l'insegnamento di cui al punto *b*), spiegando che non varrebbe invocare in contrario l'art. 1306 c.c., poiché, se è vero che, « giusta l'univoco dettato » di tale norma, il giudicato intervenuto nell'anteriore lite fra il creditore e uno dei debitori « non potrebbe essere fatto valere » dallo stesso creditore contro altro debitore solidale, per farne derivare la responsabilità del medesimo, ossia il diritto ad ottenere la condanna, è altresì vero che « indipendentemente dal richiamato art. 1306, la conversione del termine prescrizionale nel senso indicato si giustifica, come si è detto, *ex* art. 2953 c.c., nel cui contesto normativo va ravvisata la *sedes materiae* ».

Ma è precisamente la dimostrazione di tale assunto, che manca nella sentenza, la quale si limita a fondarlo implicitamente sul presupposto che « l'univoco dettato del predetto art. 1306, comma primo » valga solo a giustificare l'efficacia *inter partes,* ossia l'efficacia diretta, del giudicato. Basta considerare, viceversa, che

ex iudicato, da breve in ordinario, del termine prescrizionale della domanda risarcitoria, ed escluderne quindi la prescrizione estintiva, non potranno tuttavia tener alcun conto, nella decisione di merito, della cosa giudicata, che non riguarda affatto la P.A., dati i rilevati suoi limiti soggettivi, che la rendono operante unicamente *inter partes.*

La rilevata trasformazione del termine prescrizionale *ex* art. 2953 (che importa l'accoglimento del ricorso) rende ultroneo indagare se — come il ricorrente assume — essa possa giustificarsi anche alla stregua dell'art. 1310, primo comma, c.c. (che sembra peraltro estraneo al tema controverso), secondo il quale gli atti, con i quali il creditore interrompe la prescrizione contro uno dei debitori in solido, hanno effetto riguardo agli altri debitori. — (*Omissis*).

---

di tale efficacia si occupa l'art. 2909 c.c., per comprendere che l'art. 1306 c.c., lungi dal costituire un inutile doppione di quella norma, come esso diverrebbe, ove si seguisse l'interpretazione adottata dalla sentenza in rassegna, attiene, viceversa, all'efficacia riflessa del giudicato ed è stato formulato proprio per escludere che tale efficacia si produca, comunque, « contro gli altri debitori o contro gli altri creditori », come invece avverrebbe, trattandosi di rapporti connessi con quello definito nel giudizio, qualora mancasse un'apposita, contraria disposizione di legge (per tali concetti si veda nostra precedente nota critica in questa *Rassegna,* 1964, I, 908 e seg.). Caduto, perciò, l'accennato presupposto, si rivela la fallacia di quell'assunto e si capisce che non è già nell'art. 2953, ma precisamente nell'art. 1306 c.c. la *sedes materiae* dell'efficacia — ivi compreso il particolare effetto previsto dall'art. 2953 — del giudicato « contro gli altri debitori o contro gli altri creditori » rimasti estranei al giudizio. Nella sua giusta sede (libro quarto, titolo I, capo VII, Sezione III « Delle obbligazioni in solido ») è appunto quella norma, che si occupa dell'efficacia verso i terzi interessati del giudicato intervenuto su un rapporto di obbligazione solidale e dispone che quel giudicato medesimo « non ha effetto contro gli altri debitori o contro gli altri creditori ». Negazione completa di efficacia sfavorevole, adunque, che non può, per il suo carattere assoluto, non estendersi anche a quel particolare effetto della « sentenza di condanna passata in giudicato » previsto dall'art. 2953 c.c.

L'insegnamento della sentenza in rassegna non può, pertanto, essere condiviso.

F. CARUSI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 settembre 1965, n. 2056 - *Pres.* Pece - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Cutrupia (conf.) - Arrigo (avv.ti Isaija, Brancati) c. Gestione Case per lavoratori (avv. Stato Dallari).

Cassazione - Produzione in giudizio di nuovi documenti - Esclusione - Casi eccezionali in cui è ammessa.

(c.p.c., art. 372).

Cassazione - Applicazione del « jus superveniens » - Nozione.

Edilizia popolare ed economica - Gestione case per lavoratori - Assegnazione di alloggio con patto di futura vendita - Disciplina pubblicistica « sui generis » del rapporto - Inapplicabilità delle norme del codice civile sui miglioramenti e le addizioni del locatore - Inapplicabilità delle norme sulla edilizia popolare ed economica.

(l. 28 febbraio 1949, n. 43, artt. 12 e 14; d.P.R. 22 giugno 1949, n. 340, artt. 13 e segg.; d.P.R. 4 luglio 1949, n. 436, artt. 34 e segg.; l. 14 febbraio 1963, n. 60, art. 35).

Edilizia popolare ed economica - Gestione case per lavoratori - Rapporto di assegnazione di alloggio con patto di futura vendita - Posizione dell'assegnatario.

(l. 28 febbraio 1949, n. 43, artt. 14-18; d.P.R. 22 giugno 1949, n. 340, artt. 20, 21, 23, 24; l. 14 febbraio 1963, n. 60, artt. 2, 3, 35).

La Corte di Cassazione non può esaminare alcun documento, che non sia stato già acquisito al processo di merito, tranne che trattisi di documento riguardante l'ammissibilità del ricorso o la nullità della sentenza impugnata intesa stricto sensu, *uniche ipotesi queste che legittimano l'esibizione di nuovi documenti in Cassazione* (1).

Si ha jus superveniens *rilevabile in Cassazione, quando, cristallizzata la situazione quale emergente dal giudizio di merito, sopraggiunga una nuova legge, che regoli diversamente il rapporto* (2).

---

(1) Cfr. Cass., 11 giugno 1963, n. 1559, *Foro it.*, 1963, I, 1924; 27 aprile 1961, n. 943, *id.*, 1962, I, 1171, ove ampia nota (*sub* 1) di riferimenti giurisprudenziali.

(2) Beninteso « allorquando... la legge sopravvenuta intende influire sugli effetti del rapporto, mediante una nuova disciplina del fatto o atto originario, è necessario che la legge sia esplicitamente o implicitamente retroattiva... diverso discorso è da farsi per quelle leggi, che mirano a regolare diversamente gli effetti di un rapporto prescindendo da una modificazione dell'atto che lo genera. Qui, come già osservava il Coviello, si ha una legge nuova, che regola le conseguenze di un fatto passato che si avverano sotto il suo impero... *non vi ha retroattività, ma applicazione immediata della legge* »: Chicco, *Appunti sullo* ius superveniens, *Foro it.*, 1959, I, 91, il quale avverte anche (*ibidem*) che, peraltro, « uno *ius superveniens* interpretativo è effettivamente applicabile in ogni stato e grado del processo, senza che occorrano specifiche domande delle parti: il fatto giuridico dedotto inizialmente viene senz'altro a delinearsi a mente della legge interpretata e nel senso della legge interpretativa, ovunque esso venga in considerazione ». Anche rispetto alla legge processuale è da avvertire che « fuori di casi eccezionali o di legge dichiarata espressamente o tacitamente retroattiva, la legge processuale nuova rispetta gli atti e fatti compiuti sotto la legge antica »: Cass., 26 giugno 1958, n. 2277, *Foro it.*, 1959, I, 89-90. Per altri riferimenti sul *jus superveniens* v. in questa *Rassegna*, 1964, I, 104, *sub* 4. Sull'applicabilità della nuova legge sopravvenuta nel

Nel caso di assegnazione di alloggio della Gestione case per lavoratori con patto di futura vendita, il rapporto fra la Gestione e l'assegnatario non è qualcosa di più o di meno di un rapporto di locazione, ma è qualcosa di sostanzialmente diverso, soggiacendo esso ad una propria, specifica disciplina pubblicistica, che trascende quella strettamente privatistica. Di conseguenza non si applicano a tale rapporto le norme (artt. 1592 *e* 1593) *dettate dal codice civile in tema di migliorie ed addizioni apportate dal locatario alla cosa locata e, d'altra parte, trattandosi di disciplina pubblicistica distinta e diversa da quella sull'edilizia popolare ed economica di cui al r.d.* 28 *aprile* 1938, *n.* 1165 *e successive modificazioni, non possono invocarsi insegnamenti giurisprudenziali che a quest'ultima regolamentazione si riferiscono* (3).

L'assegnatario di alloggio da parte della Gestione case per lavoratori a norma dell'art. 14 *l. n.* 43 *del* 1949 *è immesso in una forma di godimento concessa in previsione del futuro acquisto della proprietà, che rimane della Gestione, ed in tale situazione d'attesa deve mantenere l'immobile nello stato in cui l'ha ricevuto e non può apportarvi modificazioni sostanziali, il che è confermato dal rigido sistema predisposto dalla legge per l'ipotesi di decadenza e di successiva assegnazione dell'appartamento, che non consente modificazioni ed innovazioni nell'alloggio* (4).

(*Omissis*). — Il ricorrente, nella memoria difensiva, assume che sarebbe cessata la materia del contendere per effetto dell'*ius superveniens* ed invoca la legge 14 febbraio 1963 n. 60, che sopprime la gestione INA-Casa ed istituisce, in sua vece, la Gestione case per lavoratori (Gescal), ed il relativo regolamento di attuazione 11 ottobre 1963 n. 1471. L'Arrigo fa presente che, per l'art. 2 della ricordata legge, l'assegnazione degli alloggi a riscatto con patto di futura vendita avvenuta in esecuzione dei piani previsti dalla legge 28 febbraio 1949 n. 43... può essere convertita in assegnazione in proprietà immediata, mediante riscatto del debito residuo e soggiunge che il ricordato rego-

---

corso di un procedimento amministrativo e per la negazione della generale validità del principio v. Cons. Stato, Sez. VI, 12 aprile 1961, n. 320, *Foro amm.*, 1961, I, 1040.

(3-4) La gestione INA-Casa è ente publico, onde l'assegnazione di alloggio con promessa di vendita non costituisce un contratto di diritto privato; l'assegnatario di un alloggio INA-Casa non ha un diritto soggettivo perfetto nella scelta del sistema da adottare per l'amministrazione dello stabile »: Trib. Lecce, 17 aprile 1959, Ist. aut. case pop. Lecce c. Cataneo, *Foro it.*, Rep., 1959, voce *Case popolari ed economiche*, c. 296, n. 92.

lamento detta i criteri e le formalità per ottenere l'assegnazione in proprietà immediata.

La tesi della cessazione della materia del contendere è destituita di fondamento. Innanzi tutto l'Arrigo vuol dimostrare di aver presentato domanda di riscatto alla Gescal e di aver versato la somma dovuta a mezzo di documenti prodotti per la prima volta in questa sede a norma dell'art. 372 c.p.c., laddove la Corte di Cassazione non può esaminare alcun documento che non sia già acquisito al processo in fase di merito, tranne che non riguardi l'ammissibilità del ricorso o la nullità della sentenza impugnata, intesa *strictu sensu*; uniche ipotesi, queste, che legittimano l'esibizione di nuovi documenti in Cassazione.

Secondariamente è pacifico, e lo riconosce lo stesso Arrigo, che gli adempimenti per la conclusione dell'assegnazione in proprietà, che fanno carico alla Gescal, e cioè l'adesione all'atto formale di trasferimento e la trascrizione nei registri immobiliari dell'atto originario di assegnazione, non sono a tutt'oggi avvenuti, sicché non è consentito in alcun modo parlare di *ius superveniens*, che si ha quando, cristallizzata la situazione quale emergeva dal giudizio di merito, sopraggiunga una nuova legge che regoli diversamente il rapporto.

È chiaro, pertanto, che la legge del 1963 non può essere invocata nel presente giudizio.

Con l'unico motivo, si censura l'impugnata sentenza per violazione e falsa applicazione degli artt. 12, 13, 14 della legge 28 febbraio 1949 n. 43, nonché per difetto di motivazione, sostenendosi che il rapporto tra la Gestione INA-Casa e l'assegnatario dell'alloggio non può qualificarsi come promessa di vendita con consegna immediata dell'immobile e pagamento rateale del prezzo, con la conseguente inapplicabilità delle norme relative ai miglioramenti ed alle addizioni in materia di locazioni (art. 1592 e 1593 c.c.), e ciò in quanto tale rapporto si considera come una concessione amministrativa in proprietà, con immissione dell'assegnatario nel possesso e nel godimento dell'immobile e con obbligo della Gestione INA-Casa di prestarsi, dopo il pagamento del prezzo, alle formalità della trascrizione del trasferimento. Così qualificato il rapporto, ne discenderebbe, secondo l'assunto del ricorrente, che al concessionario non potrebbe essere riconosciuta una forma di godimento di intensità ed estensione minori di quella attribuita al conduttore, sicché non potrebbe essergli contestato il diritto di apportare miglioramenti e addizioni alla cosa secondo la disciplina degli artt. 1592 e 1593 c.c.

Nella specie, quindi, avrebbe dovuto dichiararsi il diritto del ricorrente a mantenere la costruzione eseguita sul terreno annesso all'abi-

tazione assegnatagli, in quanto costituente una mera accessione dell'alloggio stesso, tale da non importare una modifica sostanziale all'alloggio, fino al momento dell'eventuale pronunzia di decadenza dalla concessione.

La censura è infondata. La legge 28 febbraio 1949 n. 43 sui provvedimenti per l'incremento della occupazione operaia prevede, è vero, all'art. 13 l'assegnazione di alloggi in locazione, ma il rapporto, che si è istituito tra la Gestione INA-Casa e l'Arrigo, è diverso perché è quello dell'assegnazione a riscatto con patto di futura vendita, che è disciplinato dagli artt. 12 e 14 della stessa legge. Esulano quindi dall'economia della presente decisione le disposizioni di cui agli artt. 1592 e 1593 c.c. invocate dal ricorrente. Occorre, invece, rifarsi alla disciplina speciale del rapporto di assegnazione a riscatto delle case di cui è discussione. Secondo il disposto dell'art. 12 della citata legge n. 43 del 1949 le case costruite in esecuzione della legge e le relative aree restano in proprietà della Gestione INA-Casa, finché siano definitivamente trasferite; secondo il successivo art. 14 l'assegnazione degli alloggi destinati ad essere trasferiti in proprietà avviene a mezzo di promessa di vendita con consegna immediata e pagamento rateale.

Come emerge chiaramente da tali articoli il contratto di assegnazione non è idoneo a produrre l'effetto del trasferimento della proprietà, che avviene soltanto alla scadenza dei 25 anni e al pagamento integrale del prezzo; non dà luogo ad un rapporto di locazione, perché le rate mensili sono corrisposte a titolo di prezzo e non di canone locatizio.

Né vale dire, in contrario, che il rapporto di assegnazione, potendo concludersi con una futura vendita, sia qualcosa di più intenso ed esteso del rapporto di locazione, con l'effetto dell'applicazione ad esso delle disposizioni degli artt. 1592 e 1593 c.c. relativi ai miglioramenti ed alle addizioni, perché il rapporto di assegnazione tra la Gestione INA-Casa e l'assegnatario non è qualcosa di più o qualcosa di meno di un rapporto di locazione, ma è qualcosa di sostanzialmente diverso, sottoposto com'è ad una propria specifica disciplina, che trascende quella strettamente privatistica, qual'è invece quella dettata per i miglioramenti apportati e per le addizioni eseguite dal conduttore della casa locata. E non solo si tratta di disciplina pubblicistica, ma distinta e diversa dalla disciplina dell'edilizia popolare ed economica di cui al r.d. 28 aprile 1938 n. 1165 e successive modificazioni, per cui non possono invocarsi precedenti giurisprudenziali che a quest'ultima regolamentazione si riferiscono.

L'assegnatario di alloggio da parte della Gestione INA-Casa, a norma dell'art. 14 della ricordata legge n. 43 del 1949, è immesso in una

forma di godimento concessa in previsione del futuro acquisto della proprietà (che rimane dell'Ente) e, in tale situazione d'attesa, deve mantenere l'immobile nello stato in cui l'ha ricevuto e non può apportarvi modificazioni sostanziali. Il che, del resto, è evidente, ove si ha riguardo al rigido sistema predisposto dalla legge per l'ipotesi di decadenza e di successiva assegnazione dell'appartamento, che non consente modificazioni e innovazioni nell'alloggio.

L'Arrigo, costruendo due vani nel piccolo giardino, ha occupato un'area di circa 30 metri quadrati, che il giudice di merito, nel suo insindacabile apprezzamento, ha ritenuto costituire una modifica sostanziale, violatrice del rapporto instaurato con l'Ente e tale valutazione è sorretta da adeguata e logica motivazione.

Il ricorso va, pertanto, rigettato, con le conseguenze di legge. — (*Omissis*).

TRIBUNALE DI NAPOLI, Sez. VI, 26 ottobre 1965 - *Pres.* Costagliola - *Est.* Falco - Fusco e Marzano (avv. Belmonte) c. Cementir (avv.ti Calvetti e Scoppa).

Obbligazioni e contratti - Ritardo del debitore nell'adempimento dell'obbligazione positiva - Illiceità - Insussistenza in difetto di mora « ex persona » o « ex re » - Risarcimento del danno - Esclusione.

(c.c., artt. 1218, 1219 e 1222).

Il semplice ritardo del debitore nell'adempimento dell'obbligazione positiva non può qualificarsi illecito e non può dare, conseguentemente, luogo a risarcimento del danno, quando non vi sia mora, ex persona *o* ex re, *del debitore* (1).

(*Omissis*). — Per quanto riflette il ritardo dell'adempimento non vi è dubbio che la Cementir non ha eseguito il completamento della strada nel termine contrattuale 31 dicembre 1958 indicato nel contratto.

---

(1) La massima apporta un notevole contributo alla chiarificazione dei rapporti intercorrenti tra l'art. 1218 c.c. ed il successivo art. 1219; tema di notevole delicatezza, che non risulta, però, fino ad oggi sufficientemente approfondito dalla giurisprudenza.

In dottrina lo studio del VALSECCHI (*Sull'illiceità del ritardo nell'adempimento, Riv. dir. comm.*, 1963, I, 243, destinato a far parte degli *Scritti in onore di Asquini*)

Tale ritardo, però, non può giustificare una richiesta di danni.

Infatti, nella specie, trattasi di obbligazione di fare, per cui si rende necessaria per l'affermazione della responsabilità del debitore la costituzione in mora.

In proposito, devesi osservare che, a differenza del precedente codice del 1865 che per le obbligazioni a termine prevedeva una mora *ex re* secondo il principio del *dies interpellat pro homine*, per cui nessun onere era previsto per il creditore, l'attuale codice ha previste le ipotesi separate tra obbligazioni *portables* e *quérables*, seguendo la dottrina francese (art. 1139 del codice napoleonico), introducendo il principio della *interpellatio* del creditore verso il debitore, ossia della mora *ex persona*. Secondo l'art. 1219, tale *interpellatio* non è richiesta solo per quelle ipotesi ivi indicate e per le obbligazioni di non fare, previste dall'art. 1222.

---

sembra una trattazione veramente organica ed esauriente dell'argomento. Altri testi sulla questione: RAVAZZONI, *La costituzione in mora del debitore*, Milano, 1957; ID., *Mora del debitore, Nuov. Dig. Italiano*, vol. X, pag. 905, Torino, 1964; TONNI, *Inadempimento, costituzione in mora e risoluzione del contratto, Giur. compl. Cass. civ.*, 1952, XXXI, II, 305; RUBINO, *Costituzione in mora e risoluzione per inadempimento, Riv. dir. comm.*, 1947, I, 56; GIORGIANNI, *L'inadempimento*, Milano, 1959; FALZEA, *L'offerta reale e la liberazione del debitore*, Milano, 1947. Interessanti osservazioni sulla delimitazione concettuale dei termini « inadempimento » e « mora » sono anche in BARBERO, *Sistema istituzionale del diritto privato italiano*, vol. II, Torino, 1958.

Secondo la decisione annotata, l'art. 1218 c.c., se consacra il principio della responsabilità per il ritardo nell'adempimento delle obbligazioni positive (con le quali soltanto è compatibile il c.d. *inadempimento non definitivo*; per quelle negative v. art. 1222 c.c.), imponendo al debitore di *prestare*, oltre che esattamente, anche *puntualmente*, non dice con chiarezza quale sia il momento in cui il ritardo si qualifica *illecito* e diventa fonte di risarcimento del danno. Tale precisazione è contenuta, invece, nel successivo art. 1219, con il quale l'art. 1218 dev'essere, pertanto, necessariamente coordinato, al fine di dare organicità alla nuova disciplina sull'illiceità del ritardo nell'adempimento introdotta dal legislatore del 1942. Orbene, secondo l'art. 1219 il ritardo diventa *illecito*, talvolta alla stessa scadenza del termine per l'adempimento — e sono questi i casi eccezionali e tassativamente elencati di *mora ex re*: obbligazioni da fatto illecito, obbligazioni in cui il debitore abbia dichiarato di non volere adempiere, obbligazioni di adempiere presso il domicilio del creditore (c.d. obbligazioni « portables » della dottrina francese) — talaltra, invece, dopo la costituzione in mora del debitore a seguito di *interpellatio* da parte del creditore ed è questa l'ipotesi normale, avendo il nuovo codice elevata la mora *ex persona* a principio generale del nostro ordinamento.

Dal dettato dei giudici di Napoli si ricava che i due termini di *ritardo* e *mora*, che sul piano lessicale sono dei veri e propri sinonimi, in campo giuridico vengono ad assumere un significato ben diverso, valendo il termine *mora* a qualificare il *ritardo divenuto illecito*, o per scadenza del termine di adempimento, nei casi di *mora ex re* (e, beninteso, quando il termine non debba ritenersi essenziale, perché,

Infatti la mora, che può definirsi il ritardo illecito, sorge dopo che sia scaduto il termine dell'adempimento per le obbligazioni, previste dai richiamati artt. 1218 e 1222 (mora « *ex re* »), o dalla « *interpellatio* », ossia mora « *ex persona* ».

Il semplice ritardo dell'adempimento, quindi, non è equivalente alla mora che è invece il ritardo colpevole o illecito per il quale può essere configurata la responsabilità e conseguentemente la sanzione. Ciò posto, non è accettabile la tesi dell'istante che il caso in esame debba rientrare nell'ipotesi prevista dal n. 3 dell'art. 1219 che prevede appunto la non necessità della costituzione in mora allorquando la prestazione deve essere eseguita nel domicilio del creditore e ciò nella considerazione che i creditori non dovessero dar alcun apporto per l'adempimento dell'obbligazione relativa alla costruzione della strada.

È invece chiaro che la richiamata disposizione del n. 3 si riferisce

---

in tale ipotesi, la scadenza costituisce di per sé inadempimento), o per intervenuta *interpellatio* da parte del creditore, negli altri casi.

Ulteriore conseguenza che si può trarre dalla sentenza è che, nelle ipotesi in cui il creditore deve necessariamente costituire in mora il debitore mediante *interpellatio*, tra la scadenza del termine eventualmente fissato per l'adempimento e la costituzione in mora si viene a determinare una situazione di ritardo, priva di giuridici effetti, caratterizzata dal fatto che non appare ancora chiaro se l'adempimento mancherà definitivamente o si verificherà.

Per un esame della diversa e più razionale soluzione del problema adottata dal vecchio codice, si vedano: MONTEL, *La mora del debitore*, Padova, 1930 e SCUTO, *La mora del creditore*, Catania, 1905.

Si ricorda qui, in breve, che l'art. 1223 del codice 1865 disponeva che, nelle obbligazioni in cui era fissato un termine per l'adempimento, il debitore cadeva in mora per la sola scadenza del termine, mentre in quelle senza termine la sua mora si verificava solo dopo l'*interpellatio* da parte del creditore. Da tale sistematica, ispirata a tutta la nostra precedente tradizione giuridica in materia, il problema del risarcimento dei danni conseguenti al ritardo nell'adempimento riceveva soluzione più aderente alla logica ed al buon senso.

Allo stato, però, la soluzione additata dal Tribunale di Napoli non può non ritenersi conforme ai principi introdotti dal legislatore del 1942. Se la sanzione dei danni è configurabile solo come reazione ad un ritardo illecito e se il ritardo non può qualificarsi illecito se non dopo la costituzione in mora del debitore (*ex re* o *ex persona*), è giocoforza ritenere che il ritardo antecedente all'*interpellatio*, in obbligazioni per le quali non è prevista la mora *ex re*, non può dar luogo a risarcimento del danno e deve ritenersi giuridicamente irrilevante.

Contra: DE MARTINI, *Mancato o ritardato adempimento del contratto*, ecc., *Giur. compl. Cass. civ.*, 1948, XXVII, II, 754. Per la giurisprudenza, sul tema, cfr. Cass., 10 gennaio 1963, n. 30, *Foro it.*, Mass., 1963, c. 10 e *Monit. trib.*, 1963, 565, con rilievi critici di E. MASCIONE; 4 ottobre 1963, n. 2677, *Foro it.*, 1964, I, 594.

Per l'inapplicabilità della norma contenuta nel n. 3 dell'art. 1219 ai pagamenti da effettuarsi dalla P.A. cfr. Cass., 10 gennaio 1963, n. 30, *Giust. civ.*, 1963,

principalmente al pagamento di somme o comunque ad obbligazioni da soddisfarsi al domicilio o nell'abitazione del creditore, mentre quella in esame doveva essere eseguita in località del tutto differente, costituita da un obbligo di fare su terreno di proprietà comune della Cementir e di essi Fusco.

In definitiva, quindi, la domanda proposta dal Fusco deve essere rigettata. — (*Omissis*).

I, 272 e *Monit. trib.*, 1963, 565, con nota di MASCIONE, *Sui rapporti tra inadempimento e mora*. Per altri aspetti del problema del ritardo nei pagamenti della P.A. v. Cass., 3 febbraio 1965, n. 172, in questa *Rassegna*, 1965, 135 con ampi richiami dottrinali e giurisprudenziali.

L. MAZZELLA

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. plen. 11 giugno 1965, n. 10 - *Pres.* Bozzi - *Est.* Vozzi - Soc. Ed. Trionfale Terreni e S.p.A. « La Goletta » (avv. Delli Santi) c. Comune di Roma (avv. Rago) e Prefetto di Roma (avv. Stato Dallari).

Giustizia amministrativa - Giudicato - Limiti oggettivi - Fattispecie in tema di espropriazione per p.u.

Espropriazione per p.u. - Mercati coperti comunali - Norme applicabili - Distinzione - Criteri.

(l. 30 luglio 1959, n. 595, art. 3; r.d.l. 6 luglio 1931, n. 981; l. 4 giugno 1936, n. 1210; l. 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 18 e 20; l. 3 agosto 1949, n. 589, art. 4).

L'efficacia del giudicato amministrativo è limitata oggettivamente dall'atto amministrativo formante l'oggetto del ricorso giurisdizionale: pertanto nel giudizio di impugnazione del decreto prefettizio di espropriazione non può essere utilmente invocato il giudicato formatosi in sede di ricorso avverso il decreto che autorizza l'espropriante all'occupazione di urgenza dell'immobile successivamente espropriato (1).

I mercati coperti comunali, anche se per la loro costruzione è previsto un intervento tecnico e finanziario dello Stato, rientrano fra le cosiddette opere igieniche minori di interesse comunale: pertanto il Comune interessato (nella specie, Comune di Roma) legittimamente

---

(1) Circa la nota questione dell'individuazione dell'oggetto del giudizio amministrativo, cfr., in dottrina, GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1953, 212 e segg.; ROMANO, *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, Milano, 1958, 260 e segg.; CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956, 339 e segg.; per i quali tale oggetto andrebbe identificato con il provvedimento impugnato. In senso contrario, però, v. PIRAS, *Interesse legittimo e giudizio amministrativo*, Milano, 1962, 262 e segg. Una posizione intermedia è quella del SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato*, Napoli, 1963, 51 e segg., secondo il quale oggetto del giudizio amministrativo sarebbe sia l'esistenza di un pregiudizio ad un bene (interesse o diritto soggettivo) di pertinenza del ricorrente, sia l'ascrivibilità di tale pregiudizio a un provvedimento amministrativo invalido.

La decisione 8 novembre 1961, n. 550 della IV sezione, che i ricorrenti invocavano a sostegno della loro tesi, si legge in *Riv. giur. edilizia*, 1961, I, 1059.

applica le disposizioni di piano regolatore, concernenti l'indennità e la procedura di espropriazione, anziché l'art. 3 *della legge* 30 *luglio* 1959, *n.* 595 *sull'approvazione di progetti per la costruzione di opere igieniche. Peraltro, poiché detta norma non è in contrasto, ma in certa misura concorrente con le disposizioni del piano regolatore della città di Roma, è ben possibile che a determinati effetti (nella specie, per l'autorizzazione all'occupazione d'urgenza) il Comune si avvalga della legge n.* 595 *del* 1959 (2).

(*Omissis*). — 1) Le Società ricorrenti deducono la illegittimità del provvedimento impugnato per violazione del giudicato, e, al riguardo, fanno riferimento alla decisione 8 novembre 1961, n. 550, emessa dalla IV Sezione di questo Consiglio. La decisione, respingendo il ricorso proposto dalle stesse Società avverso il decreto prefettizio che autorizza il Comune di Roma ad occupare in via d'urgenza i terreni necessari alla costruzione del mercato coperto di via Trionfale, ha affermato che, quando si tratti di provvedere alla costruzione di un mercato, trovano applicazione, non già le norme del piano regolatore, ma quelle relative alla categoria di opere cui i mercati appartengono. La censura non ha fondamento. Non sussiste, nella specie, violazione di giudicato perché la efficacia del giudicato amministrativo è limitata, oggettivamente, dall'atto amministrativo formante l'oggetto del ricorso giurisdizionale. La decisione menzionata dalle Società ricorrenti ha risolto una controversia avente per oggetto il decreto prefettizio 17 febbraio 1960 che autorizzava l'occupazione d'urgenza di alcuni terreni delle Società ricorrenti, mentre il provvedimento impugnato con il presente ricorso è il decreto prefettizio 26 febbraio 1962, che di quei terreni pronuncia la espropriazione.

2) Con altro motivo le Società ricorrenti sostengono che, quando si tratti della costruzione di mercati coperti, è applicabile, tanto per la procedura di espropriazione quanto per la determinazione della relativa indennità, la legge 30 luglio 1959, n. 595, la quale, non contenendo norme specifiche in tema d'indennizzo rinvierebbe alla legge generale sulle espropriazioni 25 gennaio 1865, n. 2359. La legge sul piano rego-

---

(2) La soluzione contraria risultava accolta, sia pure *per incidens*, nella citata decisione n. 550 del 1961, nonché, implicitamente, in Cons. Stato, Sez. IV, 10 aprile 1962, n. 320, *Riv. giur. edilizia*, 1962, I, 639, e in Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 1962, n. 226, *Giust. civ.*, 1962, II, 239, le quali avevano elaborato quella distinzione fra « opere di piano regolatore » e « situazioni previste dal piano », cui fa riferimento la sentenza in rassegna.

Per qualche riferimento v. pure Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 1950, n. 212, *Il Consiglio di Stato*, 1950, I, 27, e Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 1962, n. 226, *Riv. giur. edilizia*, 1962, I, 461.

latore della città di Roma 24 marzo 1932, n. 355, non sarebbe applicabile perché i mercati coperti rientrano tra quelle opere pubbliche che nel piano stesso trovano lo strumento per la riserva preordinata delle necessarie aree, ma che richiedono l'approvazione, interventi e finanziamenti da parte delle autorità statali, previsti da leggi speciali.

Anche questo motivo di doglianza è infondato.

Alcune recenti decisioni di questo Consiglio, richiamate dalla difesa delle Società ricorrenti (Sezione IV: 8 novembre 1961, n. 550; 7 marzo 1962, n. 226; 10 aprile 1962, n. 320), hanno delineato una destinazione nell'ambito delle opere considerate dal piano regolatore della città di Roma (approvato con r.d.l. 6 luglio 1931, n. 981, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 24 marzo 1932, n. 355), e dai piani particolareggiati, sviluppati e compilati in conformità delle direttive e dei criteri generali del piano medesimo. Si è osservato che da una parte ci sono « opere e impianti di piano regolatore » (secondo la formulazione del decreto n. 981 del 1931) o (secondo la formulazione del successivo decreto 17 ottobre 1935, n. 1987, convertito nella legge 4 giugno 1936, n. 1210) « opere previste dal piano regolatore » (espressione ripetuta nell'art. 18 secondo comma, della legge urbanistica): queste sono opere ed impianti pubblici di competenza comunale, ritenuti essenzioni per l'assetto o l'incremento edilizio, e intesi a soddisfare le esigenze della viabilità, dell'igiene e del pubblico decoro.

Ci sono poi, accanto alle opere ora dette, ma distinte da esse, le « sistemazioni previste dal piano » (secondo l'espressione usata nell'art. 20, secondo comma della legge urbanistica); comprendenti tutte le altre opere che enti e privati eseguono uniformandosi alle prescrizioni del piano.

Alla distinzione così fatta la ricordata giurisprudenza dà rilevanza in quanto limita l'applicabilità della specie disciplinata dettata dal piano regolatore di Roma, in parziale deroga alle norme sostanziali e preordinate concernenti le espropriazioni per l'esecuzione di opere pubbliche, solo a quelle opere di competenza comunale dirette all'attuazione del piano.

Il fondamento della distinzione predetta ai fini ora indicati si vuol desumere da varie disposizioni della legge del piano regolatore di Roma: riguardanti alcune (come è precisato nelle due citate decisioni, alle quali si fa riferimento) la determinazione della indennità di espropriazione (artt. 5 e 21); altre l'autorizzazione al Comune di Roma « ad imporre ai proprietari dei beni che siano avvantaggiati dalla esecuzione delle opere previste dal piano regolatore edilizio e di ampliamento un contributo pari alla metà dell'aumento effettivo di valore » (art. 7); altre, infine, la procedura di esproprio (art. 11).

Rileva in proposito l'Adunanza plenaria che la distinzione che si evince dalle disposizioni legislative ora menzionate non è tanto quella

tra opere di attuazione e sistemazione generale del piano quanto, piuttosto, quella tra opere del piano regolatore che sono di competenza comunale e opere cui provvedono altri enti o privati. Anche accettando, peraltro, la distinzione proposta non se ne potrebbe accogliere l'applicazione che (solo per *incidens,* però) hanno fatto le dette decisioni della IV Sezione (n. 226 e n. 320 del 1962) con riguardo ai mercati coperti. I mercati sono opere di competenza comunale e, sotto questo profilo, nulla rileva che essi debbano — a termini dell'art. 2 della legge 30 luglio 1959, n. 595, manifestamente diretta ad assicurare l'adozione dei criteri tecnici più razionali e moderni — conseguire l'approvazione dell'Autorità Statale (il Ministero per i Lavori Pubblici o il Provveditorato alle opere pubbliche). I mercati rientrano tra le cosiddette opere igieniche minori d'interesse comunale, per l'esecuzione delle quali la legge 3 agosto 1949, n. 589 (art. 4, u.c.) prevede il contributo statale. Intervento tecnico e intervento finanziario dello Stato non escludono che essi siano opere di attuazione del piano regolatore, nel senso suindicato dalle decisioni predette, in quanto ritenute essenziali per la soddisfazione di esigenze d'igiene e di decoro pubblico e sotto un certo aspetto, talvolta, anche di viabilità, potrebbe aggiungersi, intendendosi con i mercati coperti eliminare gli spacci di vendita all'aperto, su suolo pubblico, di generi alimentari o di altri generi.

La tesi esposta nelle menzionate decisioni (*per incidens,* si ripete, dato che esse non riguardano espropriazioni per la costruzione di mercati coperti) escluderebbe dalla disciplina degli artt. 1, 4 e 11 della legge sul piano regolatore di Roma le opere di competenza comunale diverse dalle strade, le fognature, gli acquedotti, i parchi pubblici e altri spazi di uso pubblico. Ora, se fosse vera questa tesi, non si spiegherebbe — come ha rilevato la difesa del Comune di Roma — la disposizione dettata dal primo comma dell'art. 4 della legge sul piano regolatore di Roma. Questa, che fissa il criterio base per la determinazione della indennità spettante per l'espropriazione compiuta dal Comune per l'attuazione del piano regolatore, non avrebbe possibilità di applicazione in quanto sull'espropriazione delle aree destinate a strade, piazze e spazi di uso pubblico la indennità va calcolata secondo il diverso criterio fissato, con manifesto carattere di eccezione, dal terzo comma dell'articolo stesso. Non sarebbe applicato neppure nelle espropriazioni necessarie alla costruzione di acquedotti e di fognature, che sono opere installate quasi nel sottosuolo stradale.

Se ne deve concludere che il Comune di Roma, dovendo espropriare immobili per la costruzione di un mercato coperto, applica legittimamente le disposizioni degli artt. 4 e 11 del r.d.l. n. 1281 del 1931 (legge 24 marzo 1932, n. 355; d.l. 17 ottobre 1935, n. 1935, n. 1987; legge 4 giugno 1936, n. 1210), concernente rispettivamente l'indennità spettante ai proprietari espropriati e la procedura di espropriazione.

3) Ciò non esclude, peraltro, che il Comune, quando ne ravvisi l'opportunità, possa valersi altresì dell'art. 3 della legge n. 595 del 1959. Le norme sul piano regolatore di Roma sono applicabili nel territorio di questa città; quelle della legge n. 595 del 1959 sono applicabili in tutto il territorio dello Stato. « L'approvazione del Piano regolatore equivale ad una deliberazione di pubblica utilità, e potrà dar luogo alle espropriazioni delle proprietà nel medesimo comprese » (art. 92 legge 25 giugno 1865, n. 2359) L'approvazione dei progetti delle opere igieniche prevedute dalla legge n. 595 del 1959 « implica la dichiarazione di pubblica utilità *nonché di indifferibilità ed urgenza delle relative opere ai sensi e per gli effetti dell'art.* 71 *della legge* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359 *e successive modificazioni* » (art. 3 della legge).

Ne segue che il Comune di Roma, ove ritenga di richiedere al Prefetto l'autorizzazione ad occupare i beni necessari per la costruzione del mercato coperto, sempre che ricorrano le ipotesi prevedute dall'art. 71 della legge sulle espropriazioni, si vale legittimamente della legge n. 595 del 1959, la quale, si ripete, implica la determinazione d'indifferibilità e di urgenza, che la legge del piano regolatore di Roma non prevede; quando poi intenda provvedere alla espropriazione può legittimamente valersi della legge del p.r., che contiene norme più favorevoli.

Nessuna contraddizione è dato ravvisare nella possibilità di applicazione dell'una e dell'altra disposizione, che non risultano affatto in contrasto, ma in certa misura concorrenti.

A questo proposito è da ritenersi che appare inesatta la tesi delle ricorrenti secondo la quale la legge 30 luglio 1959, n. 595, « non contenendo norme specifiche in tema d'indennità, rinvia alla legge generale sulle espropriazioni del 1865 » e perciò non sarebbe applicabile la legge sul p.r. di Roma. Più esattamente deve dirsi che la legge 30 luglio 1959, n. 595, non contenendo norme specifiche in tema d'indennità, rinvia alle altre leggi sulla materia, dalle quali non può escludersi la legge sul p.r. di Roma.

Né una contraddizione è dato riscontrare (a prescindere dalla sua irrilevanza in ordine alla legittimità del provvedimento impugnato), sul comportamento tenuto dalla difesa del Comune. Nel precedente giudizio, promosso dalle stesse Società con ricorso avverso il decreto prefettizio di occupazione d'urgenza dei medesimi immobili, detta difesa, movendo dal presupposto che, per il decreto del termine decennale preveduto dagli artt. 16 e 17 della legge urbanistica il piano particolareggiato di 46 ter, che prevedeva il mercato coperto del Trionfale, era divenuto inefficiente (come tutti i piani particolareggiati, secondo l'indirizzo giurisdizionale del tempo) aveva sostenuto, che in sede di espropriazione, l'indennità sarebbe stata determinata con le norme della legge del 1865, più favorevole al proprietario, Mutato detto indirizzo e riconosciuta la perdurante efficacia dei piani particolareggiati, veniva a

cadere il cennato presupposto. Perciò, nessuna contraddizione — come sopra si è detto — può addebitarsi alla difesa del Comune, ma, al contrario, la più ortodossa conseguenzialità se, riconosciutasi l'efficacia del piano particolareggiato n. 46 ter, essa sostiene ora l'applicabilità dell'art. 4 della legge sul piano regolatore della citata di Roma.

4) Quanto all'ultimo motivo di censura delle ricorrenti società è sufficiente rilevare, a dimostrazione della sua infondatezza, che nessun elemento di prova è stato dalle medesime previsto a sostegno della tesi, peraltro prospettata in forma che appare dubitativa (« il Comune dovette... ») che nel calcolo dell'indennità per gli espropri necessari alla esecuzione del mercato coperto del Trionfale, l'Amministrazione si sarebbe attenuta ai criteri della legge del 1865 « per cui, mutando i criteri dell'indennizzo successivamente all'approvazione del decreto ministeriale, verrebbe illegittimamente ad avvantaggiarsi a danno del privato espropriato ».

È del resto decisivo il rilievo che l'eventuale eccessività del contributo dello Stato nella spesa riconosciuta necessaria per l'esecuzione dell'opera giustificherebbe, semmai, l'adozione di provvedimenti correttivi, non già la pretesa del proprietario espropriato di far proprio l'indebito utile. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 28 aprile 1965, n. 392 - *Pres.* Polistina - *Est.* Napolitano - Meo-Evoli (avv. Conti, Paoletti) c. Ministero Interno e Prefetto Bari (avv. Stato Mataloni) nonché soc. « Ceramica delle Puglie » (avv. Maggi).

Espropriazioni per p.u. - Termine per il compimento delle espropriazioni - Proroga successiva alla scadenza - Illegittimità. (l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 13).

Il provvedimento di proroga del termine di cui all'art. 13 *l.* 25 *giugno* 1865, *n.* 2359 *deve ritenersi illegittimo se sia emanato dopo la scadenza del termine stesso, a nulla rilevando che la domanda di proroga sia stata tempestivamente presentata* (1).

---

(1) Questa decisione si inserisce in un orientamento che, dopo la fondamentale pronuncia 7 giugno 1961, n. 17 dell'Adunanza plenaria (*Foro it.*, 1962, III, 62), può dirsi consolidato. In precedenza in giurisprudenza vi era stata qualche perplessità: in senso contrario alla tesi poi accolta dall'Adunanza plenaria, cfr. Trib. Sup. Acque, 11 marzo 1958, *Foro it.*, Rep., 1958, voce: *acque*, n. 56, che si rifaceva ad una vecchia decisione del Consiglio di Stato (la n. 44 del 18 dicembre 1931): nello stesso senso cfr., però, Cons. Stato, Sez. IV, 11 luglio 1958, n. 597, *ivi*, 1958, voce cit., n. 77; Cons. Stato, Sez. IV, 11 marzo 1959, n. 351, *ivi*, 1959, voce cit.,

(*Omissis*). — Con decreto n. 23350 del 14 marzo 1962 il Prefetto di Bari ordinò la esecutorietà del piano di espropriazione per l'esecuzione dei lavori di costruzione dello stabilimento « Ceramica delle Puglie, s.p.a. », in Monopoli, dichiarato di pubblica utilità direttamente dall'art. 4 del d.l. 14 dicembre 1947, n. 1598, modificato dall'art. 1 della l. 29 dicembre 1948, n. 1482, e nel contempo fissò il termine di venti mesi, decorrente dalla data del provvedimento stesso, per il compimento delle espropriazioni e delle opere. Non avendo potuto portare a compimento né le une né le altre prima della scadenza del predetto termine, avvenuta il 14 novembre 1963, la società interessata, con domanda dell'11 novembre 1963, ne chiese la proroga. Ma questa è stata concessa dal Prefetto di Bari soltanto con il decreto n. 79455/1.7.C.3 del 17 dicembre 1963.

Con il ricorso in esame, il ricorrente, proprietario dei beni soggetti ad esproprio per la costruzione del predetto stabilimento, cui giova la dichiarazione di pubblica utilità contenuta nell'art. 4 del d.l. 14 dicembre 1947, n. 1598, modificato dall'art. 1 della l. 29 dicembre 1948, n. 1482, assume che la concessa proroga, essendo tardiva, è illegittima per violazione dell'art. 13 della legge generale sulle espropriazioni.

Tale assunto è fondato. Infatti il potere di proroga previsto dal secondo comma del citato art. 13 deve essere esercitato prima della scadenza del termine originario, altrimenti si verrebbe a determinare, in ordine allo svolgimento del procedimento espropriativo ed alle realizzazioni dell'opera, quella situazione d'incertezza che il legislatore, a tutela dell'interesse pubblico ed indirettamente anche degli interessi dei privati, ha voluto impedire mediante l'obbligo di stabilire preventivamente i termini entro i quali debbono essere iniziati e completati sia

---

n. 48. Successivamente, la giurisprudenza si è adeguata all'interpretazione della Adunanza plenaria: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 21 giugno 1961, n. 360, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 1077; Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 1964, n. 82, *Foro amm.*, 1964, I, 2, 154; Cons. giust. amm. sic., 14 marzo 1964, n. 106, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 609. Nello stesso senso è anche la migliore dottrina (cfr. ROSSANO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Torino, 1964, 108 e segg.; CARUGNO, *L'espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1962, 110. In senso parzialmente contrario, cfr. però, CATTANEO, *Sulla proroga dei termini per l'esecuzione delle espropriazioni per p.u. e dei lavori relativi*, *Riv. giur. edilizia*, 1959, II, 139 e segg.). Per qualche riferimento vedi pure Trib. Sup Acque, 11 marzo 1964, n. 8, in questa *Rassegna*, 1964, I, 405.

Della decisione in esame sembra di particolare interesse l'affermazione secondo la quale, poiché la concessione della deroga sarebbe configurata dalla norma come manifestazione di un potere discrezionale dell'amministrazione, l'interessato non potrebbe mai vantare un diritto perfetto ad ottenerla « quali che siano le cause che hanno impedito il compimento delle espropriazioni e dei lavori entro il termine originario ».

Peraltro, con decisione 14 febbraio 1964, n. 67 della IV sezione (*Riv. giur.*

le espropriazioni che i lavori e dichiarando i termini stessi prorogabili per causa di forza maggiore o per altre ragioni indipendenti dalla volontà del concessionario « ma, sempre con determinata prefissione di tempo ». Se la proroga potesse essere concessa in ogni tempo, la funzione di garanzia, svolta nell'ambito del procedimento dalla prefissione dei predetti termini, verrebbe meno proprio quando si dovrebbero verificare gli effetti che, secondo i casi, conseguono al mancato tempestivo inizio o compimento delle espropriazioni e dei lavori.

Né all'istanza di proroga tempestivamente presentata dall'interessato può essere attribuito carattere conservativo perché la scadenza del termine originario si pone come limite di ordine obiettivo proprio rispetto al potere concesso alla pubblica autorità di promulgare i termini stessi. Sicché il provvedimento di proroga tardivamente emesso non può essere considerato illegittimo ancorché regolarmente richiesto.

Ed in tali sensi è, ormai, costante l'indirizzo seguito dalla giurisprudenza di questo Consiglio che si è pronunciato sulla questione anche in Adunanza Plenaria (decisione 7 giugno 1961, n. 17).

La resistente società « Ceramica delle Puglie » ha sostenuto che nel caso di specie la proroga si deve ritenere ritualmente concessa siccome giustificata da ragioni che per la loro evidenza ed obiettività hanno precostituito un diritto al differimento. Senonché la concessione della proroga è configurata dalla norma come manifestazione di un potere discrezionale dell'Amministrazione per cui il soggetto interessato non può mai vantare un diritto ad ottenerla quali che siano le cause che hanno impedito il compimento delle espropriazioni e dei lavori entro il termine originario. Peraltro, nella specie, pur prescindendo da un apprezzamento di tali cause non necessario né consentito in questa sede, va rilevato che

---

edilizia, 1964, I, 608) il Consiglio di Stato ha ritenuto che « l'azione volta a contestare la legittimità della proroga del termine per il compimento dei lavori, qualora le espropriazioni siano già state compiute e tale termine sia già scaduto, investe una questione di diritti soggettivi, ed è pertanto improponibile in Consiglio di Stato ». Tale pronuncia muove evidentemente dal presupposto che la illegittimità del provvedimento di proroga equivalga alla scadenza del provvedimento di prefissione del termine e quindi — in ultima analisi — alla mancanza dello stesso. In questo senso, dovendosi ritenere mancata per scadenza dei termini la stessa dichiarazione di p.u., si renderebbe applicabile quella nota giurisprudenza della Corte di Cassazione che ritiene sussistere la giurisdizione del giudice ordinario nel caso di inesistenza della dichiarazione di p.u., in quanto presupposto condizionante l'esistenza del potere di espropriazione (cfr. Cass., Sez. Un., 2 febbraio 1963, n. 179, *Riv. giur. edilizia*, 1963, I, 250), ovvero quando, per inutile decorso del termine per l'attuazione delle opere, sia venuto meno il potere discrezionale della p.a. di comprimere il diritto del privato attraendolo nella sfera degli interessi legittimi (Cass., Sez. Un., 19 maggio 1964, n. 1223, *ivi*, 1964, 1210). Peraltro la Cassazione con la sentenza 11 maggio 1964, n. 1123, *ivi*, 1964, 1064, ha negato che la mancata prefissione del termine di cui all'art. 13 possa legittimare l'azione innanzi al giudice ordinario.

l'istanza di proroga, presentata soltanto tre giorni prima della scadenza del termine fissato nel decreto prefettizio del 14 marzo 1962, indica le ragioni che avevano impedito il completamento dell'opera, ma non fornisce alcuna giustificazione per il mancato completamento della procedura espropriativa. In ogni caso l'esistenza di adeguate cause giustificatrici è condizione per l'accoglimento dell'istanza ma non può sanare il vizio da cui è affetto il relativo provvedimento emanato tardivamente.

L'illegittimità dell'impugnato decreto di proroga si ripercuote e rende invalido anche il successivo provvedimento prefettizio del 23 maggio 1964 con il quale è stata pronunciata l'espropriazione dei beni del ricorrente in favore della società « Ceramica delle Puglie ». Pertanto entrambi gli atti anzidetti vanno annullati, salvo gli ulteriori provvedimenti dell'Amministrazione. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 giugno 1965, n. 474 - *Pres.* De Marco - *Est.* Landi - Rossano (avv. Salvia) c. Commissione Esaminatrice per gli esami di procuratore legale presso la Corte di Appello di Napoli (avv. Stato Chiarotti).

Avvocato e procuratore - Esami di abitazione professionale - Elaborato non originale - Conseguenze.

(r.d. 22 gennaio 1934, n. 37, art. 23, ult. cpv.).

La Commissione esaminatrice per gli esami di procuratore legale, la quale dagli elementi in suo possesso si convinca che un elaborato non sia frutto della preparazione del candidato, non può procedere al giudizio sulla qualità intrinseca dell'elaborato, introducendovi un elemento estraneo quale è il convincimento o il sospetto della non genuinità del lavoro, ma deve limitarsi ad annullare la prova, ai sensi dell'art. 23, *ult. cpv., r.d.* 22 *gennaio* 1934, *n.* 37 (1).

(*Omissis*). — La censura, intesa a lamentare il difetto di collegialità del giudizio, espresso dalla Commissione esaminatrice, non è fondata. Risulta, bensì, da un'annotazione a margine dell'elaborato, la nomina di un « relatore », in persona d'uno dei membri della Commissione. Ma lo svolgimento delle operazioni del concorso è documentato dai verbali che fanno fede sino a querela di falso. Ora, il verbale n. 6 attesta che la Commissione, con l'intervento di tutti i suoi componenti, ha proceduto

---

(1) Nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 23 ottobre 1963, n. 638, *Il Consiglio di Stato,* 1963, I, 1326.

La decisione appare esatta e convincentemente motivata e riteniamo che costituisca affermazione di principio generale valido per tutti i concorsi.

alla revisione ed alla valutazione degli elaborati, ed all'assegnazione dei voti. La circostanza, pertanto, che nell'organizzazione del lavoro sia stata utilizzata la nomina di relatori non può valere ad escludere, che la valutazione definitiva sia stata compita collegialmente.

La Sezione riconosce che la traduzione in coefficiente numerico del giudizio su ciascun elaborato, attiene al merito della valutazione compiuta dalla Commissione esaminatrice, e non quindi soggetta a sindacato di illegittimità. Senonché, nella specie i motivi del giudizio risultano dalla relazione del presidente della Commissione al Ministro di grazia e giustizia, in data 16 febbraio 1965: relazione della quale, per quanto esibita dal ricorrente (e non dall'Amministrazione) in copia fotostatica non autentica, l'Avvocatura dello Stato non ha contestato l'autenticità, e che ha anzi espressamente richiamato in memoria.

In tale relazione testualmente si legge: « Nella valutazione tecnica di tale elaborato, che nel suo complesso presentava aspetti di grave contrasto tra il contenuto notevole del suo svolgimento e la forma, che era riprovevole sotto l'aspetto grammaticale e quella della proprietà e correttezza del linguaggio, per l'errore e le imperfezioni suindicate, la commissione ritenne che l'elaborato non fosse frutto della preparazione del candidato, e pertanto, attribuendo rilevanza determinante alla forma, espresse giudizio negativo, assegnando voto quattro ».

Tale motivazione è manifestamente illegittima. Se la commissione avesse avuto elementi per ritenere che l'elaborato « non fosse frutto della preparazione del candidato », avrebbe dovuto annullare la prova, applicando l'art. 23 r.d. 22 gennaio 1934, n. 37 (cfr. IV Sez., 23 ottobre 1963, n. 638), ed esprimendone i motivi. Non poteva invece introdurre, nel giudizio sulla qualità intrinseca dell'elaborato, un elemento estraneo, come il convincimento o il sospetto della non genuinità dell'esperimento.

Il giudizio deve essere quindi annullato, salvo gli ulteriori provvedimenti della pubblica amministrazione e le spese seguono la soccombenza. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 giugno 1965, n. 483 - *Pres.* Polistina - *Est.* Napolitano - Eridania Zuccherifici Nazionali s.p.a. (avv. Sorrentino), Soc. Italiana per l'Industria degli Zuccheri (avv. M. S. Giannini), C.I.S.S.E.L. (avv. Selvaggi) c. Comitato Interministeriale Prezzi, Ministero Industria e Commercio, Ministero Agricoltura e Foreste (avv. Stato Dallari).

Prezzi - Comitato interministeriale e Giunta - Composizione - Tassatività - Conseguenze.

(d.l.lgt. 23 aprile 1946, n. 363, art. 1; d.l.gt. 20 gennaio 1948, n. 10, art. 2, l. 22 dicembre 1956, n. 394, art. 5).

Prezzi - Comitato interministeriale - Poteri - Fattispecie in tema di zuccheri.

(l. 7 luglio 1959, n. 490; d.m. 11 febbraio 1961, art. 2; d.l.lgt. 19 ottobre 1944, n. 347, art. 4).

La composizione del Comitato interministeriale dei prezzi, e della relativa Giunta, è tassativamente determinata per legge, e non consente la partecipazione di membri estranei o di sostituti: pertanto è illegittima la deliberazione del comitato, cui abbiano partecipato, in luogo dei ministri competenti, sottosegretari privi di delega o funzionari delle rispettive amministrazioni, ovvero sia intervenuto un ministro che nessuna norma preveda come membro effettivo dell'organo collegiale (1).

Pur dopo la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge 7 luglio 1959 n. 490, che ha travolto anche il decreto ministeriale 11 febbraio 1961, contenente le condizioni di cessione delle barbabietole, il comitato interministeriale dei prezzi, avendo un generale potere di determinazione dei prezzi di qualsiasi merce in ogni fase di scambio e non limitato alle sole merci bloccate, ben può fissare il prezzo del seme delle bietole zuccherine (2).

(*Omissis*). — Con il primo ricorso proposto dalla Società Eridania Zuccherifici Nazionali è stato dedotto (primo motivo, lettera B) che nella seduta dell'8 agosto 1961, in cui fu emanato il provvedimento n. 939, la Giunta del Comitato Interministeriale dei prezzi non era composta nei modi previsti dalla legge.

La stessa censura di irregolare composizione dell'organo deliberante è stata dedotta, con riguardo al Comitato Interministeriale dei prezzi che nelle seduta del 15 dicembre 1961 adottò il provvedimento n. 966, con il secondo ricorso della Società Eridania Zuccherifici Nazionali (primo motivo, lettera B), e con il ricorso della Compagnia Industrie Saccarifere S. Eufemia Lamezia (secondo motivo).

La censura è fondata.

---

(1) Cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 1963, n. 152, *Foro it.*, 1963, III, 164; Cons. Stato, 26 giugno 1963, n. 494, *ivi*, 1963, III, 265; e in particolare, Cons. Stato, Sez. IV, 26 febbraio 1964, n. 84, in questa *Rassegna*, 1964, I, 532. Sulla struttura del C.i.p., cfr., in dottrina, BACHELET, *L'attività di coordinamento nell'amministrazione pubblica dell'economia*, Milano, 1957.

(2) La sentenza 24 giugno 1961, n. 35 della Corte Costituzionale, richiamata nel testo, si legge in *Foro it.*, 1961, I, 1051, e in *Giust. civ.*, 1961, III, 148, nonché in *Giur. cost.*, 1961, 629 e *Giur. it.*, 1961, I, 1, 1032. In genere sui poteri del C.i.p. cfr., in giurisprudenza, Cons. Stato, Sez. IV, 16 dicembre 1964, n. 1470, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 2171, nonché Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 1963, n. 152, citata: in dottrina, METTA, *La disciplina dei prezzi, Rass. petrolifera*, 1964, 133 e segg.

Infatti, a norma dell'art. 3 del d.l.C.p.S. 15 settembre 1957, n. 392, la Giunta del Comitato Interministeriale dei prezzi è composta dal Ministro per l'industria ed il commercio, che la presiede, dal Ministro per il tesoro e dal Ministro per l'agricoltura e le foreste. Alla riunione tenuta dalla Giunta l'8 agosto 1961, in cui fu emanato il primo provvedimento impugnato, parteciparono, invece, il Sottosegretario al tesoro ed il Sottosegretario all'agricoltura e foreste, in sostituzione dei titolari dei rispettivi dicasteri, e non risulta, né è stato dedotto, che essi furono a ciò formalmente delegati. Inoltre alla stessa riunione partecipò il Ministro della sanità che né la citata disposizione né altra indica come membro della Giunta, organo ristretto competente a decidere nel caso di urgenza sulle materie di competenza del Comitato Interministeriale dei prezzi.

Per quanto riguarda, poi, il Comitato l'art. 1 del d.l.l. 23 aprile 1945 n. 363, integrato dall'art. 2 del d.lgt. 20 gennaio 1948 n. 10 e dall'art. 5 della legge 22 dicembre 1956 n. 394, stabilisce che esso è composto, oltre che dal Presidente del Consiglio dei Ministri, dai Ministri per le finanze, per il tesoro, per il bilancio, per l'agricoltura e le foreste, per i trasporti, per l'industria e il commercio, per i lavori pubblici, per il lavoro e la previdenza sociale, per il commercio estero, per le partecipazioni statali. Dal verbale del 15 dicembre 1961 risulta, invece, che alla riunione parteciparono soltanto il Ministro per l'industria e commercio, in qualità di presidente delegato ed il Ministro per l'agricoltura e le foreste, mentre per i Ministeri delle finanze, delle partecipazioni statali e dei trasporti, erano presenti i rispettivi sottosegretari di Stato ed i Ministeri del tesoro, del bilancio e dell'industria e commercio erano rappresentati da funzionari.

Ora, poiché la composizione dei predetti organi è tassativa e non consente la partecipazione di membri estranei o di sostituti, come è stato già precisato dalla giurisprudenza di questo Consiglio (Sez. IV, decreti n. 152 del 13 marzo 1963 e n. 494 del 26 giugno 1963), è evidente che la Giunta ed il Comitato non erano validamente composti nelle riunioni innanzi indicate.

Ne consegue che le due deliberazioni impugnate sono per tale ragione illegittime e devono essere annullate. Ciò comporta l'accoglimento dei tre predetti ricorsi, indipendentemente dall'esame delle altre censure dedotte che restano assorbite.

Il Collegio ritiene, invece, di dover respingere il ricorso proposto dalla Società italiana per l'industria degli zuccheri, perché i due motivi con esso dedotti sono infondati.

Infatti con il primo motivo la predetta Società assume che, essendo stata dichiarata incostituzionale la legge 7 luglio 1959, n. 490 con sentenza della Corte Costituzionale 24 giugno 1961, n. 35, che ha travolto anche il decreto ministeriale 11 febbraio 1961, contenente le condizioni

di cessione delle barbabietole, il C.I.P., che non ha un potere generale di determinazione dei prezzi, non poteva fissare il prezzo del seme delle bietole zuccherine, mai sottoposto a blocco. Senonché, se è esatto che la citata sentenza della Corte Costituzionale ha travolto anche il decreto ministeriale 11 febbraio 1961, che al primo comma dell'art. 2 stabiliva che i prezzi del seme di bietola « sono quelli fissati con provvedimento del Comitato interministeriale dei prezzi », non è esatto che ciò abbia privato tale organo del potere di determinare il prezzo in questione. Anzi in proposito può dirsi che il citato decreto ministeriale è fuori causa perché esso non attribuiva, né poteva attribuire, come rilevato dalla stessa ricorrente, un nuovo potere al C.I.P., ma si limitava a rinviare, nel dettare le condizioni per la fornitura e l'utilizzazione delle sementi, alle determinazioni che il C.I.P. avrebbe adottato in ordine al prezzo, in base al suo preesistente potere, cioè quello attribuitogli dall'art. 4 del d.l.l. 19 ottobre 1944, n. 347. Potere che, contrariamente a quanto mostra di ritenere la ricorrente, ha carattere generale in quanto esteso ai prezzi « di qualsiasi merce » in ogni fase di scambio e non è limitato alle sole merci bloccate, come è stato già precisato con la decisione n. 152 del 13 marzo 1963 di questa Sezione. Né vi è alcun dubbio che il provvedimento impugnato sia stato emanato in virtù del citato art. 4, perché ciò risulta chiaramente dal verbale della riunione dell'8 agosto 1961.

Con il secondo motivo si denuncia un vizio di eccesso di potere per illogicità manifesta o per sviamento. Ma la censura, benché grave, è dedotta dalla Società italiana per l'industria degli zuccheri in termini generici, né è stata sciolta con successive memorie la riserva di nuove deduzioni in proposito formulata. Si assume che il provvedimento ha apportato grosse falcidie ai costi indicati dagli industriali, senza, però, indicare i prezzi ritenuti giusti per ciascun tipo di seme nelle due distinte fasi di scambio, dai produttori alle industrie distributrici (industrie saccarifere) e da queste ai coltivatori, né le voci dell'analisi dei costi che sarebbero state falcidiate. D'altra parte tali elementi non possono desumersi dagli atti del procedimento perché, a prescindere da ogni altra considerazione, le osservazioni fatte dai rappresentanti delle industrie saccarifere durante i lavori della Commissione centrale dei prezzi (riunioni del 30 maggio 1961 e del 23 giugno 1961), pur manifestando una certa opposizione al provvedimento da adottare, non forniscono precise e circostanziate indicazioni circa i punti controversi. In particolare tali osservazioni furono dirette nella prima riunione a contrastare la proposta, poi non accolta, del rappresentante del Ministero per l'agricoltura e per le foreste di ridurre a lire 200 al kg. il prezzo del seme nazionale normale e nella seconda riunione a manifestare delle « perplessità » sui criteri di valutazione seguiti nell'accertamento dei costi.

La ricorrente assume, altresì, che il prezzo di importazione estera non è riducibile perché esso non è fissato da operatori italiani e che la riduzione autoritativa disposta addossa ai produttori prestazioni patrimoniali non previste. Senonché dagli atti si rileva che il prezzo di importazione non ha subito alcuna riduzione. Esso è stato assunto ai fini della determinazione del prezzo di vendita in Italia nella sua misura effettiva (verbale del 30 maggio 1961), cui sono stati aggiunti da una parte i diritti doganali, i compensi allo spedizioniere e la commissione all'ufficio italiano cambi, e dall'altra le spese di trasporto, facchinaggio, assicurazione, dispersione e cali, distribuzione, interessi passivi, nonché le spese generali e varie. Peraltro, neanche il prezzo di vendita in Italia è stato ridotto, avendo il Comitato Interministeriale prezzi confermato, su proposta della Commissione, il prezzo precedentemente in vigore sia per il seme normale che per quello polipoide di provenienza estera.

È di tutta evidenza, infine, la inattendibilità dell'ultimo rilievo contenuto nel motivo in esame, secondo cui il prezzo del seme nazionale non sarebbe riducibile, essendo già di gran lunga inferiore al prezzo del seme estero. La comparazione tra i due prezzi è priva di qualsiasi valore anche indiziario, agli effetti che qui interessano, siccome diversi sono i costi che concorrono alla determinazione dell'uno e dell'altro. E poiché ciascun prezzo deve essere determinato esclusivamente in base ai costi analitici del prodotto cui si riferisce, il prezzo del seme di provenienza estera, determinato in buona parte da un dato rigido quale il prezzo di acquisto all'origine, non può né confermare né escludere la congruità del prezzo del seme nazionale. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 30 luglio 1965, n. 537 - *Pres.* Polistina - Est. Battara - S.I.B.S. (avv. Selvaggi) c. Ministero Tesoro (avv. Stato Albisinni).

Danni di guerra - Beni perduti all'estero per trattato di pace - Indennizzo - Liquidazione - Impugnativa - Giurisdizione del Consiglio di Stato.

I cittadini che hanno perduto beni all'estero per effetto del Trattato di pace sono titolari di un interesse legittimo e non di un diritto soggettivo all'indennizzo del danno subito: sussiste, pertanto, giurisdizione del Consiglio di Stato in ordine all'impugnativa del decreto del Ministro del tesoro, con cui l'indennizzo viene liquidato (1).

(1) La decisione si inserisce in un più generale orientamento in materia di indennizzo per danni di guerra: cfr. di recente Cass., 13 maggio 1953, n. 1179, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 815; Cons. Stato, Sez. IV, 20 maggio 1964, n. 598, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 890; Cass., 12 gennaio 1965, n. 63, *Riv. giur. edilizia*, 1965, I, 447.

È manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale della legge 29 ottobre 1954, n. 1050, in relazione agli artt. 3, 23 e 42 della Costituzione (2).

(*Omissis*). — La Società ricorrente ha sollevato due questioni pregiudiziali, l'una relativa al difetto di giurisdizione da parte di questo Consiglio di conoscere dei presunti diritti soggettivi derivanti dai danni subiti dai cittadini italiani per effetto del Trattato di pace, e l'altra relativa alla incostituzionalità della l. 29 ottobre 1954, n. 1050, in relazione agli artt. 3, 23 e 42 della Costituzione, nella ipotesi che il risarcimento dei danni subiti per effetto del Trattato di pace sia qualificato come un interesse legittimo e non come un diritto soggettivo.

Seguendo l'ordine delle eccezioni sollevate con il ricorso, coincidente del resto con l'ordine di precedenza delle pregiudiziali sollevate sotto il profilo processuale, il Collegio deve esaminare anzitutto la questione relativa alla competenza giurisdizionale.

La dottrina e la giurisprudenza hanno da gran tempo precisato i criteri generali relativi alla determinazione della competenza di questo Consiglio e dell'Autorità giudiziaria ed è ormai del tutto pacifico che ai fini di individuare la natura giuridica della lesione non si può che risalire all'esame del potere che di volta in volta esercita la pubblica Amministrazione nell'emanare l'atto che presumibilmente lede il cittadino. Da tale punto di vista, esclusi casi del tutto particolari, la lesione di un interesse legittimo si connette sempre all'esercizio, da parte dell'Amministrazione, di un ampio potere discrezionale, che non si risolve in una pura e semplice discrezionalità tecnica, mentre è da ritenersi che l'Amministrazione in genere leda un diritto soggettivo quando la legge vincola ogni sua possibilità di provvedere all'infuori della rigida applicazione della norma. Alla luce di tale principio generale, con la lontana decisione di questa Sezione del 5 luglio 1947, n. 320, fu ritenuto che con la legge n. 1543 del 1940 e con il r.d. n. 946 del 1941, al cittadino che aveva subito danni di guerra il legislatore non avesse conferito un

---

Per l'analoga fattispecie di beni già siti in territori nazionali, successivamente ceduti per effetto del Trattato di pace, una diversa soluzione è stata accolta da Cass., 28 aprile 1964, n. 1017, in questa *Rassegna*, 1964, 683, con nota critica di ZAGARI, *Giurisdizione in materia di indennizzi per i beni italiani nei territori ceduti alla Jugoslavia.*

(2) Nulla in termini.

È interessante notare come la sentenza in rassegna abbia correttamente dato la priorità, nell'ordine delle questioni, a quella attinente alla giurisdizione rispetto alla questione di legittimità costituzionale: cfr. Cass., 28 aprile 1964, n. 1017, citata. In dottrina v. BILE, *La questione di legittimità costituzionale nell'ordine di precedenza delle questioni, Giust. civ.*, 1962, III, 121, con ampie indicazioni bibliografiche.

diritto soggettivo all'indennizzo, ma soltanto un interesse legittimo ad ottenere una riparazione dei danni sopportati a causa degli eventi bellici.

Indubbiamente la successiva legislazione sugli indennizzi dei danni di guerra e quella relativa alla corresponsione di indennizzi ai titolari di beni, diritti ed interessi a perdita in esecuzione degli artt. 74 e 79 del Trattato di pace hanno apportato sostanziali modificazioni ai criteri informatori contenuti nella legge sui danni di guerra del 1940, ma non per questo la giurisprudenza di questo Consiglio ha ritenuto che con le nuove leggi al cittadino fosse riconosciuto un diritto all'indennizzo e non invece un interesse legittimo. Basti al riguardo citare fra gli innumerevoli pareri e decisioni di questo Consiglio il parere dell'Ad. Gen. del 12 maggio 1955, n. 216, e la decisione di questa Sezione del 20 febbraio 1964, n. 77.

Le ragioni che sostanzialmente hanno indotto a qualificare come interesse legittimo del cittadino le provvidenze disposte a favore dei danneggiati di guerra e di coloro che hanno perduti i loro beni per effetto degli artt. 74 e 79 del Trattato di pace, risiedono in primo luogo nell'interesse pubblico che con le leggi riparatrici si è voluto perseguire, in secondo luogo nella indeterminezza del sacrificio finanziario al quale lo Stato è andato incontro, per cui, come giustamente si affermava nella decisione di questa Sezione (n. 230 del 1947), la corresponsione degli indennizzi non poteva non trovare un limite nelle possibilità finanziarie dello Stato in base al principio ad *impossibilia nemo tenetur*, in terzo luogo nelle limitazioni poste dalla legge alla misura dell'indennizzo (esclusione del lucro cessante) al suo riconoscimento ad una data stabilità dalla legge, quale che fosse il momento della perdita effettiva, ai criteri di equità (tenendo conto delle condizioni economiche dei singoli paesi) ai quali improntare le valutazioni quando non possono accertarsi i valori alla data del Trattato di pace.

Se tali considerazioni inducono a ritenere che i cittadini che hanno subito un danno in conseguenza del Trattato di pace sono portatori di un interesse legittimo e non di un diritto soggettivo, sembra al Collegio che anche la lettera della legge, non sorregga la tesi dei ricorrenti, in quanto l'indennizzo che con essa si autorizza a corrispondere non configura in alcun modo un risarcimento del danno subito.

Che nella specie il cittadino sia portatore di un interesse legittimo e non di un diritto soggettivo è stato affermato del resto anche in numerose sentenze della Suprema Corte di Cassazione ed anche ultimamente, con la sentenza delle Sez. Un. del 28 aprile 1964, n. 1017, pur essendo andata la Corte in contrario avviso relativamente ai beni perduti dai cittadini italiani nei territori ceduti per effetto del Trattato di pace, essa ha ribadito l'esistenza di una identità di posizione fra i danneggiati di guerra e coloro che per effetto dell'art. 79 del Trattato di pace hanno perduto i loro beni all'estero, ai quali — così si afferma — non

può competere un diritto soggettivo, ma un semplice interesse legitttimo all'indennizzo (concesso o liquidato in modo discrezionale dallo Stato italiano).

Per i motivi esposti la questione relativa al difetto di giurisdizione sollevata dalla Società ricorrente deve essere dichiarata infondata.

Manifestamente infondata è anche la questione relativa alla legittimità costituzionale della legge n. 1050 del 1955 in relazione agli artt. 3, 23 e 42 della Costituzione della Repubblica. Della violazione del principio della libertà e dell'eguaglianza dei cittadini, statuito dall'art. 3 della Costituzione, non può esservi questione, perché la legge n. 1050 del 1954 non prevede alcun trattamento deteriore per i cittadini che hanno perduto i loro beni in conseguenza del Trattato di pace nei confronti dei cittadini che hanno subito danni per effetto delle distruzioni provocate dalle guerra o delle requisizioni conseguenti all'occupazione del territorio italiano.

Secondo la tesi sostenuta dai ricorrenti la disparità di trattamento nella specie avrebbe luogo nei confronti di tutti i cittadini che non hanno subito danni e che per tale fatto verrebbero a trovarsi in una posizione di vantaggio rispetto a coloro che li hanno subiti, il che evidentemente non può configurare una disparità di trattamento di fronte alla legge ed una violazione del principio dell'uguaglianza.

Anche la presunta violazione degli artt. 23 e 42 della Costituzione non sussiste nella specie. La legge non implica nessuna prestazione patrimoniale agli interessati, né viola un diritto di proprietà; essa prevede la corresponsione di un indennizzo a seguito di un'istruttoria attraverso la quale viene determinata la misura dell'indennizzo stesso. La circostanza che l'Amministrazione valuti la misura del danno in base alla documentazione fornita dal danneggiato ed in base a tutti gli elementi di fatto di cui essa può disporre non impone una prestazione patrimoniale al danneggiato, né tanto meno viola il diritto di proprietà.

Per la manifesta infondatezza l'eccezione di incostituzionalità della legge n. 1050 del 1954 in relazione agli artt. 2, 23 e 42 non è luogo pertanto a sensi dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87, della trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 settembre 1965, n. 547 - *Pres.* De Marco - *Est.* Tozzi - Soldati (avv.ti Sorrentino, Carocci) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Del Greco) nonché Comune di Roma (avv. Focacci) e Casa Generalizia Padri Sacramentini (avv.ti Dedin, Barra Caracciolo).

Comune - Provvedimento di urgenza della Giunta - Vizi di forma - Sanatoria.

Atti amministrativi - Decreto del Presidente della Repubblica - Formula « sentito il Consiglio dei Ministri » - Valore.

Piano regolatore - Art. 20 l. 24 marzo 1932, n. 355 sul piano regolatore della città di Roma - Eccezione di illegittimità costituzionale - Infondatezza.

Piano regolatore - Licenza edilizia - Annullamento - Successiva variazione al piano - Violazione del giudicato amministrativo - Esclusione.

La ratifica consiliare sana ogni eventuale vizio di competenza e di forma della deliberazione, adottata dalla Giunta Comunale ex *art.* 140, *della legge comunale e provinciale del* 1915, *soprattutto quando la ratifica sia stata operata dopo ampia discussione del provvedimento della Giunta stessa* (1).

La formula, « sentito il Consiglio dei Ministri », che è quella solitamente usata per gli atti del Presidente della Repubblica che sono emanati previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è sufficiente ad attestare che il Consiglio stesso ha adottato una vera e propria deliberazione e non un semplice parere (2).

È manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 20 *della legge* 24 *marzo* 1932, *n.* 355 *sul piano regolatore di Roma, in relazione all'art.* 76 *della Costituzione, in quanto detto art.* 20, *nel consentire al Governo di modificare il piano regolatore generale della città, pur approvato con legge formale, non contiene una delega legislativa ma si limita a restituire al potere esecutivo una sua originaria competenza* (3).

---

(1) Giurisprudenza costante: cfr. Cons. Stato, Sez. V, 10 marzo 1962 n. 220, *Il Consiglio di Stato,* 1962, I, 517; Cons. Stato, Sez. V, 2 dicembre 1961, n. 691, *ivi,* I, 2165.

(2) Cfr. nello stesso senso Cons. Stato, Sez. IV, 28 giugno 1960, n. 708, *Il Consiglio di Stato,* 1960, I, 1157.

La massima si riconnette all'affermazione che il Consiglio dei Ministri sia organo dotato di competenza essenzialmente deliberante, in quanto, « compie soltanto atti di governo e di amministrazione attiva ».

Conforme in dottrina, Cuocolo, *Consiglio dei Ministri, Enc. dir.,* Milano, IX, 237 segg., con ampie indicazioni bibliografiche.

(3) La giurisprudenza ha numerose volte ritenuto la manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 20 della legge sul piano regolatore della città di Roma per preteso contrasto con l'art. 76 della Costituzione: cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 26 aprile 1961 n. 254, *Riv. giur. edilizia,* 1961, I, 549; Cons. Stato, Sez. IV, 7 marzo 1962 n. 225, *Il Consiglio di Stato,* 1962, I, 419.

Nello stesso senso si è espressa anche la Corte di Cassazione con la decisione 6 giugno 1960, n. 1479 (*Foro it.,* 1960, I, 1506), nella quale si trova affermato il principio che l'art. 20 della l. 24 marzo 1932 n. 355, « non contiene alcuna delega

Non si ha violazione del giudicato amministrativo nel caso in cui successivamente all'annullamento di una licenza edilizia, l'Amministrazione adotti un provvedimento di variante al piano regolatore che legittimi la costruzione eseguita (4).

(*Omissis*). — Per l'esame del ricorso proposto dal dr. Soldati, si può prescindere dalla eccezione di inammissibilità per difetto di interesse sollevata dalla difesa del Comune di Roma, essendo il ricorso stesso infondato.

E invero, per quel che riguarda le censure contenute nel primo motivo, si deve in primo luogo osservare che la Giunta municipale, nella deliberazione impugnata, ha dichiarato espressamente di assumere, per l'urgenza di provvedere, i poteri del Consiglio comunale, ai sensi dell'art. 140 della legge comunale e provinciale del 1915. Ciò posto, è evidente che il potere esercitato è quello previsto dall'art. 140 suddetto, sicché l'unico esame possibile è quello relativo alla esistenza o meno nella specie dei presupposti per l'esercizio del potere stesso, non potendo ritenersi, come il ricorrente vorrebbe, che l'esistenza concreta dei detti presupposti debba essere dimostrata nella deliberazione di urgenza. Ora, l'Amministrazione ha chiaramente indicato che l'urgenza di provvedere sorse dal fatto che il Consiglio comunale era in ferie e che la necessità di emettere la delibera sorse improvvisamente dopo l'ultima adunanza consiliare, quando cioè venne notificata la decisione del Consiglio di Stato, emessa sul ricorso per esecuzione del giudicato, che assegnava il termine di sessanta giorni al Comune per provvedere. Tutto ciò è detto nella deliberazione di ratifica del Consiglio comunale e il ricorrente non ha contestato i fatti addotti, i quali pertanto debbono ritenersi per veri e sufficienti a legittimare l'esercizio del potere previsto dall'art. 140 più volte richiamato da parte della Giunta.

A parte ciò, e contrariamente a quanto assume il ricorrente, la più recente e costante giurisprudenza in proposito è sicuramente nel senso

---

amministrativa ma unicamente un riconoscimento del potere amministrativo dell'autorità di governo in tale materia ».

Analoga questione era sorta per l'art. 9 della l. 5 aprile 1908 n. 141, relativa al piano regolatore della città di Torino, in relazione al quale la Corte Costituzionale con decisione 29 marzo 1961 n. 11 (*Riv. giur. edilizia*, 1961, I, 393 e *Giur. cost.*, 1961, 63, con nota di MAZZAROLLI, *Osservazioni in tema di piani regolatori approvati con legge*) ha dichiarato infondata la relativa eccezione di illegittimità costituzionale.

(4) Non risultano precedenti in termini.

Per qualche riferimento cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 13 novembre 1963 n. 733, *Riv. giur. edilizia*, 1964, I, 183, con nota.

La decisione 25 febbraio 1956 n. 138, con la quale la V Sezione aveva annullato la licenza edilizia, si legge in *Foro it.*, 1957, III, 53.

che la ratifica consiliare sana eventuali vizi di competenza e di forma della deliberazione della Giunta, soprattutto quando la ratifica sia stata operata dopo ampia discussione del provvedimento della Giunta come è appunto avvenuto nel caso in esame (v. decc. V Sez., n. 220 del 1962, n. 691 del 1961 e n. 309 del 1958).

Il primo motivo di illegittimità dedotto con il secondo motivo del ricorso è basato sul presupposto che il decreto presidenziale impugnato contenga soltanto una modifica del piano particolareggiato n. 38. Tale presupposto non è esatto, perché già nella deliberazione della Giunta è detto chiaramente che la variante del piano particolareggiato importa una modifica del piano regolatore generale e che perciò deve osservarsi la procedura prevista dall'art. 20 della legge 24 marzo 1932, n. 355: e poiché detta procedura è stata effettivamente seguita, non può dubitarsi che il decreto presidenziale contenga in primo luogo una modifica del piano regolatore generale, con la conseguente modifica del piano particolareggiato. A dimostrare che il decreto presidenziale impugnato contiene soltanto la modifica del piano particolareggiato adduce che esso è stato adottato a sensi dell'art. 3 e non dell'art. 20 della legge n. 355 del 1932, come dovrebbe ricavarsi dal fatto che il Consiglio dei Ministri avrebbe espresso soltanto un parere e non adottata una deliberazione e sarebbe confermato dall'osservazione che il decreto presidenziale parla soltanto di approvazione della variante al piano particolareggiato n. 38. Ora, per quel che riguarda l'ultimo rilievo, è facile osservare che il decreto presidenziale, approvando esplicitamente l'ultimo atto della procedura, non esclude, anzi implicitamente contiene l'approvazione dell'atto che costituisce il presupposto necessario dell'ultimo, e ciò si deve ricavare dal fatto che è stata seguita la procedura prescritta per la modifica del piano regolatore generale, che evidentemente non sarebbe stata seguita se si fosse inteso di modificare soltanto il piano particolareggiato. Per quel che riguarda invece l'intervento del Consiglio dei Ministri, basta osservare che la formula « sentito il Consiglio dei Ministri » è quella solitamente usata per gli atti del Presidente della Repubblica che sono emanati previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, ed è sufficiente ad attestare che il Consiglio dei Ministri, così come la legge prescrive, abbia adottata una vera e propria deliberazione (v. dec. IV Sez., n. 708 del 1960), anche perché, come è noto, il Consiglio dei Ministri compie soltanto atti di governo di amministrazione attiva.

Il profilo di incostituzionalità dell'art. 20 del r.d.l. 6 luglio 1931, n. 981, dedotto nello stesso secondo motivo di ricorso per la ipotesi in cui si fosse ravvisata, come è stata ravvisata, nel decreto presidenziale anche una modifica del piano regolatore generale, è chiaramente e manifestamente infondata, come è concordemente ritenuto dalla giurisprudenza, la quale ha osservato che l'art. 20 suddetto, nel consentire

al Governo di modificare il piano regolatore generale, pur approvato con legge formale, non contiene una delega legislativa, ma si limita, per così dire, a restituire al potere esecutivo, la sua originaria competenza. Non può pertanto parlarsi di violazione dei limiti imposti dalla Costituzione alla delega legislativa, anche se per l'esercizio del potere è stata prescritta una determinata procedura, dalla quale non ci si può più distaccare senza violare la legge (v. decc. IV Sez., n. 254 del 1961 e n. 225 del 1962; sentenza Cass., Sez. Un., 6 giugno 1960, n. 1479).

L'ultimo motivo di ricorso parte dall'affermazione che la sentenza di questo Consiglio emessa sul ricorso per l'esecuzione del giudicato imponeva al Comune l'obbligo di ordinare la demolizione, per giungere alla conclusione che i provvedimenti impugnati sono stati attuati soltanto per violare ancora il giudicato, applicando l'art. 18 del regolamento edilizio ritenuto illegittimo, e che il mutamento di destinazione dell'area *ex* Villa Maraini operato con i provvedimenti impugnati è stato disposto unicamente al fine di sanare una grave illegittimità, già sanzionata dal giudice.

Premesso che dalla decisione del 1956 non derivava necessariamente all'Amministazione l'obbligo di ordinare la demolizione dei fabbricati illegittimamente costruiti, perché, come ha recentemente ritenuto l'Adunanza plenaria del Consiglio (v. dec. n. 4 del 1965), oggetto del giudicato in tali casi è soltanto l'annullamento della licenza edilizia e l'effetto immediato di esso consiste nella produzione di una situazione giuridica nella quale la costruzione è da considerare eseguita come se una licenza non fosse mai esistita, osserva il Collegio che neppure da un punto di vista sostanziale si può parlare di violazione del giudicato, in quanto non risulta in alcun modo provato che l'Amministrazione abbia adottato i provvedimenti impugnati solo per eludere il giudicato stesso e non per una esigenza di interesse pubblico che imponesse la adozione dei provvedimenti stessi. Si deve anzi osservare che, nella specie, l'Amministrazione aveva sempre ritenuto che i fabbricati in questione dovessero essere costruiti nel pubblico interesse e aveva soltanto usato un mezzo illegittimo per raggiungere lo scopo: consegue da ciò, che, dovendosi in questa sede esaminare non più il giudicato come tale, ma soltanto come uno degli elementi per provare l'eccesso di potere (affermandosi dal ricorrente che i provvedimenti impugnati non sarebbero ispirati al pubblico interesse, ma unicamente alla volontà di eludere il giudicato), il fatto che sin dall'inizio l'Amministrazione aveva ritenuto di adottare i provvedimenti dei quali si discute, sia pure usando una forma illegittima, dimostra chiaramente che i provvedimenti stessi sono stati rinnovati nella forma legittima perché rispondenti all'interesse pubblico e non allo scopo di violare il giudicato, dato che la volontà di attuarli e il giudizio sulla rispondenza di essi all'interesse pubblico

preesistono al giudicato. E poiché le stesse argomentazioni possono servire a confutare anche l'altro profilo di eccesso di potere, in quanto il mutamento di destinazione dell'area dell'*ex* villa Maraini era stata ritenuta sin dall'inizio necessaria, si deve escludere che detto mutamento sia volto unicamente al fine di consolidare uno stato di fatto contrario al diritto. Si deve infine aggiungere che la pretesa volontà di escludere il giudicato, se non vi fossero gli argomenti sopra addotti per escluderla, difficilmente nella specie potrebbe essere dimostrata, dato che gli atti impugnati, che sarebbero stati emessi per eludere il giudicato, non provengono unicamente dalla volontà del Comune che aveva posto in essere l'atto annullato, ma dal concorso della volontà del Comune con quella di altri organi dello Stato che furono estranei all'emanazione dell'atto annullato per i quali la pretesa volontà di eludere il giudicato non potrebbe trovare alcuna logica spiegazione: al contrario, la partecipazione di detti organi all'emanazione dei provvedimenti impugnati, serve a confermare che l'interesse pubblico addotto dal Comune per giustificarli, è effettivamente esistente. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 18 novembre 1964, n. 1352 - *Pres.* Potenza - *Est.* Granito - Zeppieri e S.T.E.A.R. (avv.ti Dedin e Sorrentino) c. Ministero dei Trasporti (avv. Stato Lancia) e S.T.E.F.E.R. (avv. Mezzatesta).

Concessioni amministrative - Tranvie extraurbane - Prorogabilità massima di dieci anni - Abolizione.

Concessioni amministrative - Scadenza - Autorizzazione provvisoria alla continuazione del servizio - Legittimità.

Concessioni amministrative - Tranvie extraurbane - Gestione diretta dell'Amministrazione - Presupposti.

Concessioni amministrative - Tranvie extraurbane - Gestione provvisoria - Presupposti di fatto - Negligenza dell'Amministrazione - Irrilevanza.

Concessioni amministrative - Tranvie extraurbane sussidiate dallo Stato - Organo competente - Determinazione.

Concessioni amministrative - Tranvie extraurbane - Proroga per quindici anni - Mancanza di adeguata istruttoria - Illegittimità.

La norma dell'art. 5 *della l.* 23 *aprile* 1918, *n.* 560, *la quale disponeva che il Ministero dei Trasporti poteva concedere proroghe alle concessioni di tranvie extraurbane anche senza il consenso degli enti proprietari delle strade, purché però tali proroghe non eccedessero in tutto*

gli anni dieci, è stata implicitamente abrogata dalla l. 2 *agosto* 1952, *n.* 1221 (1).

Il principio secondo il quale alla scadenza di una concessione è ammesso il rilascio di un'autorizzazione provvisoria, anche a favore del precedente titolare, per consentire temporaneamente la prosecuzione del servizio nelle more della emanazione di una nuova concessione, è applicabile anche alle concessioni di servizi tranviari (2).

Ai sensi dell'art. 18 *della l.* 2 *agosto* 1952, *n.* 1221, *la facoltà dell'Amministrazione di assumere la gestione diretta di una linea tranviaria extraurbana alla scadenza della concessione, è subordinata alla impossibilità di procedere tempestivamente a nuova attribuzione ed al fatto che il precedente titolare non possa o non voglia continuare temporaneamente a gestire il servizio* (3).

I titolari di concessioni di linee automobilistiche non hanno alcun interesse a lamentare la mancata assunzione diretta di un servizio tranviario extraurbano da parte dell'Amministrazione (4).

L'autorizzazione alla gestione provvisoria trova fondamento e giustificazione in una situazione obbiettiva e contingente di urgente necessità pubblica: ai fini della sua legittimità è, pertanto, irrilevante accertare se detta situazione poteva essere o meno prevista ed evitata (5).

La competenza a concedere la gestione di linee tranviarie extraurbane, per le quali siano previsti sussidi integrativi di bilancio da parte dello Stato, spetta al Ministero dei Trasporti e non all'Ispettorato compartimentale m.c.t.c. (6).

Il rinnovo di una concessione per quindici anni non può considerarsi una proroga provvisoria, e quindi richiede, per essere valido, un'adeguata istruttoria e l'esame delle proposte di tutti gli interessati alla concessione (7).

---

(1) Non risultano precedenti in termini.

(2) Circa la determinazione del principio, cui fa riferimento la decisione in rassegna, ma per l'analoga ipotesi di servizi automobilistici, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 4 dicembre 1952, n. 979, *Foro it.*, 1953, II, 3, e Cons. Stato, Ad plen., 31 gennaio 1955, n. 1, *ivi*, 1955, III, 88. Sul punto specifico delle linee tranviarie non risultano precedenti.

(3-4-5) Non risultano precedenti in termini.

(6) In genere, sui sussidi integrativi di bilancio, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 22 novembre 1961, n. 1016, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 2025.

Sulla competenza dell'Ispettorato compartimentale m.c.t.c. per la concessione di servizi automobilistici di linea v. Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 1965, n. 405, in questa *Rassegna*, 1965, 742, con nota di precedenti.

(7) Circa la necessità e i limiti dell'istruttoria, cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 31 gennaio 1958, n. 124, *Il Consiglio di Stato*, 1958, I, 50, e Cons. Stato, 19 ottobre 1956, n. 984, *ivi*, 1956, I, 1149. La decisione n. 460/59 della VI Sezione, richiamata in motivazione della pronuncia in rassegna, si legge in *Foro amm.*, 1959, I, 1259.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 2 aprile 1965, n. 222 - *Pres.* Breglia - *Est.* Benvenuto-Musso (avv. Sciacca) c. Ministero P.I. (avv. Stato Casamassima).

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Provvedimento di vincolo - Potere di emanazione - Delega - Ammissibilità.

(l. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 3; d.l. 10 luglio 1924, n. 110, art. 2).

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Provvedimento di vincolo - Delega del relativo potere - Controllo della Corte dei conti - Esclusione.

(l. 1° giugno 1939, n. 1089, art. 3; r.d. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 105, 271 e 281; r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, art. 18).

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Imposizione di vincolo - Istruttoria - Esigenza del contraddittorio - Esclusione.

(l. 1° giugno 1939, n. 1089, artt. 3 e segg.).

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Imposizione di vincolo - Presupposti.

(l. 1° giugno 1939, n. 1089, artt. 3 e segg.).

Demanio e patrimonio - Demanio storico e artistico - Vincolo - Ragioni dell'imposizione - Comunanza ad altri edifici - Irrilevanza.

(l. 1° giugno 1939, n. 1089, artt. 3 e segg.).

Deve ritenersi pienamente legittima la delega di poteri dal Ministro al Sottosegretario per quanto concerne l'emanazione di provvedimenti costitutivi di vincolo di interesse artistico o storico a' sensi della legge 1° *giugno* 1939, *n.* 1089 (1).

---

(1) La massima è conseguenza dell'affermazione che il principio della delegabilità di poteri dal Ministro al Sottosegretario di Stato deve ritenersi generalmente applicabile quando ricorrano due condizioni: *a*) che non vi sia espressa riserva di poteri al Ministro; *b*) che si tratti dell'emanazione di atti amministrativi, che non abbiano rilievo politico o non esigano la compartecipazione di organi costituzionali.

Sul concetto di delega cfr., di recente, GARGIULO, *In tema di delega a decidere i ricorsi gerarchici*, in questa *Rivista*, 1964, 539, per una ipotesi di competenza riservata dell'organo delegante; nonché CARUSI, *In tema di delegazione amministrativa, ivi*, 1964, 700.

La massima di specie ha un precedente in termini nella decisione 7 novembre 1959, n. 790 della VI Sezione, *Il Consiglio di Stato*, 1959, I, 1539.

Gli atti di delega dal Ministro al Sottosegretario sono soggetti al visto ed alla registrazione della Corte dei Conti solo quando i provvedimenti che costituiscono l'oggetto della delega siano, a loro volta, sottoposti al visto ed alla registrazione; pertanto, poiché i provvedimenti ministeriali impositivi del vincolo di interesse storico o artistico non rientrano nel novero di quelli per i quali è previsto il controllo della Corte dei Conti, detto controllo non è necessario neppure per la delega preordinata al fine di consentire al Sottosegretario l'emanazione dei provvedimenti suddetti (2).

Nessuna istruttoria formale è necessaria nella fase preliminare del giudizio operato dall'Amministrazione circa il valore storico o artistico di un immobile, cui imporre il vincolo previsto dall'art. 3 *della legge* 1° *giugno* 1939, *n.* 1089; *e, pertanto, la eventuale mancanza del contraddittorio con il titolare dell'immobile deve considerarsi irrilevante* (3).

Ai fini dell'applicazione del vincolo di cui alla legge n. 1089 *del* 1939, *quando sia opinabile l'attribuzione della paternità dell'opera, è sufficiente che l'Amministrazione faccia leva sul notevole pregio artistico dell'opera stessa, in sé e per sé considerata* (4).

Il fatto che i notevoli pregi artistici di una costruzione siano comuni ad altri edifici ubicati nella stessa città (o anche in altre) non elimina le ragioni di tutela sui singoli immobili ai sensi della legge n. 1089 *del* 1939 (5).

---

(2) Non risultano precedenti in termini.

(3) Numerose volte il Consiglio di Stato ha affermato che l'attività preliminare svolta dall'Amministrazione al fine di pervenire al giudizio circa il valore storico o artistico dell'immobile non ha carattere tipico, e ciò nel senso che la legge non solo non prevede che tale attività si articoli in stadi o momenti distinti ovvero si svolga secondo determinate modalità, ma, addirittura, non fa cenno dell'attività stessa: cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 12 dicembre 1962, n. 873, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 2098; Cons. Stato, Sez. VI, 1° febbraio 1961, n. 116, *Riv. giur. edilizia*, 1961, I, 162.

Circa la discrezionalità del giudizio sull'imposizione del vincolo di interesse storico e artistico, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 4 dicembre 1963, n. 951, in questa *Rivista*, 1964, 353; Cons. Stato, 23 ottobre 1963, n. 774, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1456; Cons. Stato, Sez. VI, 1° febbraio 1961, n. 126, cit.; Cons. Stato, Sez. VI, 28 settembre 1960, n. 710, *Riv. giur. edilizia*, 1960, I, 1038.

(4) Cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 17 novembre 1964, n. 821, *Riv. giur. edilizia*, 1965, I, 186; Cons. Stato, Sez. VI, 18 ottobre 1961, n. 720, *ivi*, 1961, I, 1054.

(5) Cfr., nello stesso senso, Cons. Stato, Sez. VI, 18 dicembre 1963, n. 1011, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1978; Cons. Stato, Sez. VI, 28 novembre 1862, n. 820, *ivi*, 1962, I, 1915.

In analogo ordine di idee, Cons. Stato, Sez. VI, 17 novembre 1964, n. 821, *Riv. giur. edilizia*, 1965, I, 186, ha ritenuto che « non è viziato da eccesso di potere per disparità di trattamento il provvedimento di imposizione del vincolo

di interesse storico o artistico su di un immobile per avere l'Amministrazione omesso di sottoporre al vincolo altri immobili vicini che il ricorrente asserisce dotati di pregio, perché il riconoscimento di tale pregio involge una valutazione di merito esulante dal giudizio di legittimità, e manca il presupposto essenziale del vizio di disparità di trattamento, costituito dalla identità delle situazioni poste a raffronto ». Nello stesso senso v. pure Cons. Stato, Sez. IV, 25 settembre 1964, n. 997, *ivi*, 1964, 1551, con nota di precedenti.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 2 luglio 1965, n. 507 - *Pres.* Toro - *Est.* Pezzana - Scolaro (avv. Giannini) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Ricci) e soc. coop. « Lutezia » (avv. Sorrentino).

Edilizia popolare ed economica - Commissione di vigilanza - Provvedimento confermativo dell'esclusione da una cooperativa - Ricorso al Consiglio di Stato - Deduzione di motivi nuovi - Inammissibilità.

(t.u., 28 aprile 1938, n. 1165, art. 103, primo comma).

Edilizia popolare ed economica - Commissione di vigilanza - Attribuzioni di vigilanza e di decisione - Distinzione - Fattispecie.

(t.u., 28 aprile 1938, n. 1165, art. 131, secondo comma).

Non è ammissibile la deduzione di motivi nuovi in sede di ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento della Commissione di vigilanza per l'edilizia popolare ed economica che abbia pronunciato sul ricorso proposto contro la deliberazione di decadenza dalla qualità di socio, emessa dal Consiglio di amministrazione di una cooperativa edilizia (1).

La Commissione di vigilanza, che sul ricorso dell'interessato sia chiamata a pronunciarsi circa la legittimità di un provvedimento del Consiglio di amministrazione di una cooperativa, non è tenuta ad intervenire, nell'esercizio dei suoi poteri di ufficio, al fine di eliminare lamentate irregolarità nella gestione sociale, quando tali irregolarità non attengano alla validità del provvedimento impugnato (2).

---

(1) In termini nello stesso senso, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1° febbraio 1961, n. 105, *Foro amm.*, 1961, I, 759, e *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 335. La massima è puntuale conseguenza dell'assimilazione operata in giurisprudenza (e di cui la sentenza in rassegna costituisce ulteriore affermazione) del ricorso alla Commissione di vigilanza con il ricorso gerarchico improprio: cfr. Cass., 14 marzo 1961, n. 576, *Foro it.*, Rep., 1961, voce: case pop., n. 34; Cass., 10 ottobre 1962, n. 2926, *Giust. civ.*, 1963, I, 811. Circa il principio della inammissibilità di motivi nuovi in sede di ricorso giurisdizionale cfr., di recente, Cons. Stato, Sez. VI, 24 giugno 1964, n. 502, *Foro it.*, 1964, III, 473.

(2) Esatta applicazione del principio secondo il quale le attribuzioni di vigilanza, che la Commissione esercita di ufficio, a tutela dell'interesse pubblico, e le attribuzioni decisorie, che vengono esercitate su ricorso degli interessati, non si confondono tra di loro ma rimangono distinte ed autonome: cfr. Cons. Stato, Sez. VI,

(*Omissis*). — In ordine al primo motivo osserva la Sezione che l'art. 13, lett. *b*) dello statuto sociale, invocato dal ricorrente, si riferisce soltanto alle ipotesi del socio che si renda moroso « nel versamento delle quote sociali sottoscritte » ovvero « non adempia puntualmente gli impegni assunti a qualunque titolo verso la società », espressione questa ultima che sembra doversi intendere nel senso di inadempimento delle obbligazioni contrattuali assunte verso la cooperativa.

Il mancato pagamento delle quote sociali per le spese di amministrazione sembra invece rientrare nella previsione dell'art. 13, lett. *a*) (inosservanza delle disposizioni dell'atto costitutivo o dello statuto o delle deliberazioni dell'assemblea e del consiglio d'amministrazione) in relazione all'art. 8 dello statuto sociale (norma che contempla espressamente l'obbligo del pagamento della quota in questione); e l'art. 13, lett. *a*) non prevede, ai fini della dichiarazione di decadenza, alcuna particolare procedura, oltre quella prescritta dalla legge, che fu, come è pacifico, nella specie osservata.

Comunque, ed il rilievo dispensa la Sezione da un più approfondito esame della questione anche in rapporto al problema della prevalenza o meno della norma di legge su quella statutaria, le censure dedotte dal ricorrente sono inammissibili in quanto a suo tempo non proposte dinanzi alla Commissione di Vigilanza in sede di ricorso contro la deliberazione di decadenza emessa dal Consiglio d'Amministrazione della Cooperativa (cfr. VI Sez., 1° febbraio 1961, n. 105).

La difesa del ricorrente riconosce la mancata deduzione del motivo in sede di ricorso amministrativo. Essa tuttavia chiede il riesame della giurisprudenza sul punto, sostenendo che ai rapporti fra ricorso giurisdizionale e ricorso alla Commissione di Vigilanza non sarebbero applicabili i principi costantemente affermati da questo Consesso in ordine ai rapporti tra rimedi giurisdizionali e ricorso gerarchico. Infatti, il principio secondo cui in sede giurisdizionale non possono dedursi motivi non proposti in sede gerarchica, troverebbe la sua spiegazione nel carattere « giustiziale » del ricorso gerarchico; tale carattere difetterebbe al ricorso dinanzi alla Commissione di Vigilanza, la quale assomma in sé funzioni contenziose e di amministrazione attiva.

Questa tesi, per quanto abilmente svolta, non può essere condivisa dalla Sezione. Sembrano a tal proposito decisive le seguenti considerazioni:

---

16 ottobre 1963, n. 535, in questa *Rassegna*, 1964, I, 137; Cons. Stato, Sez. VI, 7 novembre 1962, n. 779, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 1884. In particolare, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 30 aprile 1960, n. 285, *ivi*, 1960, I, 760, che ha ritenuto illegittima la decisione della Commissione la quale, pur respingendo i motivi proposti in sede contenziosa, pervenga alla stesso risultato pratico perseguito dal ricorrente, esercitando i poteri di ufficio spettanti alla Commissione.

A) La giurisprudenza ha assimilato il ricorso alla Commissione di Vigilanza contro i provvedimenti delle Cooperative al ricorso gerarchico improprio. Sotto questo profilo è stato, fra l'altro, ritenuto che, in difetto di norme sui termini di impugnazione, il ricorso deve essere proposto nei trenta giorni dalla notificazione o comunicazione o dalla piena conoscenza del provvedimento. In sostanza il ricorso alla Commissione di Vigilanza è una forma particolare di ricorso amministrativo, nel quale l'atto impugnato promana da un soggetto privato, ma è preordinato nell'interesse pubblico, il che giustifica che la cognizione della impugnativa sia sottratta al regime proprio dei ricorsi contro le deliberazioni delle società commerciali e sia invece devoluta in prima istanza ad un organo amministrativo e poi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale. Stante questa assimilazione del ricorso *de quo* al ricorso gerarchico improprio, si devono applicare integralmente i principi elaborati dalla giurisprudenza in materia di ricorso gerarchico, proprio ed improprio, e fra essi quello della non deducibilità in sede giurisdizionale dei motivi non proposti in sede di reclamo amministrativo.

B) Ammesso che il principio da ultimo ricordato trovi la sua spiegazione nel carattere di istituto preordinato a fini di giustizia, proprio del ricorso gerarchico, esso, anche a prescindere dalle considerazioni sopra svolte, deve trovare applicazione per quanto riguarda la Commissione di Vigilanza. È vero che la Commissione di Vigilanza (come del resto anche normalmente nel ricorso gerarchico proprio riguardo al superiore gerarchico) esercita funzioni di carattere contenzioso e funzioni di amministrazione attiva. Tuttavia essa non può svolgere tali funzioni in modo promiscuo. Tanto che è stata considerata illegittima la decisione la quale, pur respingendo i motivi proposti in sede contenziosa, pervenga allo stesso risultato pratico, perseguito dal ricorrente, esercitando i poteri d'ufficio spettanti alla Commissione (VI Sez., 30 aprile 1960, n. 285).

C) Più che nel carattere « giustiziale » del procedimento sul ricorso gerarchico, il principio della non deducibilità in sede giurisdizionale dei motivi non proposti in sede amministrativa, trova la sua ragione nella natura del sindacato di legittimità, il quale si esercita soltanto sull'atto impugnato. Ora quando il provvedimento impugnato ha natura decisoria, e dato che in sede di ricorso gerarchico l'Autorità amministrativa non può pronunziarsi che sui motivi dedotti, ammettendo la possibilità di proporre in sede giurisdizionale censure non fatte valere in sede decisoria gerarchica, si verrebbe a considerare oggetto della impugnativa giurisdizionale il provvedimento amministrativo di primo grado, con la conseguenza di svuotare di pratico contenuto l'istituto del ricorso gerarchico (VI Sez., 24 giugno 1964, n. 502).

In base alle argomentazioni che precedono, il primo mezzo deve pertanto essere considerato inammissibile, in quanto non dedotto dinanzi alla Commissione di Vigilanza in sede di ricorso contro il provvedimento del Consiglio d'Amministrazione della Cooperativa.

In ordine al secondo mezzo osserva la Sezione che esattamente la Commissione di Vigilanza ritenne che le irregolarità addebitate dal dott. Scolaro agli amministratori della Cooperativa non esoneravano lo stesso dall'obbligo di corrispondere i contributi sociali. Egli infatti non aveva a suo tempo impugnato le delibere con le quali i detti contributi erano stati posti a carico dei soci. D'altra parte il ricorrente non può dolersi del mancato intervento della Commissione di Vigilanza al fine di eliminare le lamentate irregolarità nella gestione sociale e per adottare eventuali provvedimenti a carico degli amministratori. I provvedimenti in questione attengono ai poteri d'ufficio della Commissione di Vigilanza e non a quelli decisivi, dalla medesima esercitata nel caso di specie. Nella presente controversia la Commissione era soltanto chiamata a pronunziarsi sulla legittimità del provvedimento del Consiglio di Amministrazione, con il quale il dott. Scolaro era stato dichiarato decaduto da socio della Cooperativa. Una volta accertato che le denunziate irregolarità non inficiavano la validità del provvedimento impugnato, la Commissione di Vigilanza non aveva, nell'esercizio delle sue funzioni di carattere contenzioso alcuna statuizione da emettere.

È inoltre da osservare che, una volta irrevocabilmente accertata la legittimità dell'esclusione da socio del dott. Scolaro, il medesimo non ha più interesse legittimo a far valere le eventuali irregolarità nell'amministrazione della Cooperativa. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 9 luglio 1965, n. 514 - *Pres.* Breglia - Est. Anelli - Bascone (avv. D'Agostino) c. Ministero Pubblica Istruzione (avv. Stato Faranda).

Impiego pubblico - Maestro elementare - Collocamento a riposo - Norme applicabili.

(l. 15 febbraio 1958, n. 46, art. 1; t.u. 5 febbraio 1928, n. 577, art. 134).

Leggi, decreti e regolamenti - Interpretazione della legge - Ricorso ai lavori parlamentari - Esclusione.

L'art. 1 *della legge* 15 *febbraio* 1958 *n.* 46, *che ha disciplinato su nuova base il collocamento a riposo dei dipendenti civili dello Stato, fissandolo al compimento del sessantacinquesimo anno di età, ha abro-*

gato l'art. 134 *del t.u.* 5 *febbraio* 1928 *n.* 577 *sull'istruzione elementare, ed è pertanto applicabile anche agli insegnanti elementari* (1).

I lavori parlamentari non possono essere invocati per sostenere una interpretazione diversa da quella consentita dai criteri di ermeneutica (2).

(*Omissis*). — Il ricorso è infondato.

Con il primo motivo viene riproposta all'esame del Collegio la questione della sopravvivenza dell'art. 134 del t.u. 5 febbraio 1928, n. 577, in seguito all'entrata in vigore della l. 15 febbraio 1958, n. 46.

In particolare viene sostenuto nel ricorso che agli insegnanti elementari non dovrebbe essere applicato il primo comma dell'art. 1 della l. 15 febbraio 1958, n. 46 (il quale stabilisce che gli impiegati di ruolo dello Stato vengono collocati a riposo al compimento del 65° anno di età) ma dovrebbe essere tuttora applicato l'art. 134 del t.u. sull'istruzione elementare 5 febbraio 1928, n. 577, il quale, al primo comma, prevede la cessazione dal servizio dei maestri alla maturazione del doppio limite di 65 anni di età e di 45 anni di servizio.

In proposito viene invocato il comma quarto del citato art. 1 della l. 15 febbraio 1958 n. 46, il quale stabilisce che « nulla è innovato alle norme vigenti, che stabiliscono limiti fissi di età per il collocamento a riposo » e si assume che fra tali norme, dovrebbe essere compreso l'art. 134 del t.u. citato il quale stabilisce anch'esso un termine fisso per la cessazione dal servizio, che sarebbe costituito dal giorno in cui sono maturati i limiti di età (65 anni) e di servizio (45 anni).

Nel ricorso e nella memoria è poi sostenuto che l'art. 1 della legge n. 46 del 1958 ha avuto il fine di eliminare la discrezionalità dell'Amministrazione in materia di collocamento a riposo dei dipendenti civili. Ora tale discrezionalità non sussisterebbe per il collocamento a riposo

---

(1) Giurisprudenza costante, nuovamente confermata dal Consiglio di Stato con la decisione in rassegna e con le ulteriori decisioni nn. 515-516 e 517, di cui si omette la pubblicazione perché identiche a quella annotata. Per i precedenti cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 14 marzo 1962, n. 255, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 560; Cons. Stato, Sez. VI, 28 febbraio 1962, n. 216, *Foro it.*, Rep., 1962, voce: maestro, n. 46; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1962, n. 184, *Il Consiglio di Stato*, 1962, I, 324; Cons. Stato, Sez. VI, 21 febbraio 1962, n. 193, *Mass. amm.*, 1962, II, 125; Cons. Stato, Sez. VI, 10 maggio 1961, n. 424, *Il Consiglio di Stato*, 1961, I, 966; Cons. Stato, Sez. I, parere 20 agosto 1958, n. 1397, *ivi*, 1959, I, 294.

(2) **Brevi note in tema di interpretazione teleologica.**

L'affermazione della decisione annotata, che i lavori parlamentari non possano essere invocati per sostenere un'interpretazione diversa da quella consentita dai criteri di ermeneutica, seppure sostenuta quasi *per incidens* nel corso della motivazione, è del massimo interesse perché implica una presa di posizione del massimo giudice amministrativo su fondamentali problemi di metodologia interpre-

dei maestri, i quali cesserebbero dal servizio, al di fuori di ogni apprezzamento discrezionale della P.A., al verificarsi delle condizioni oggettive, stabilite dalla legge. Di conseguenza, mancherebbe il presupposto per l'applicazione del primo comma dell'art. 1 citato ai maestri, i quali dovrebbero essere quindi compresi fra le categorie di personale, previste nel successivo quarto comma, alle quali continuano ad essere applicate le speciali disposizioni che prevedono diversi « limiti fissi di età ».

Tutte queste argomentazioni sono state esaminate e disattese dal Consiglio di Stato sia in sede consultiva (Sez. I, 20 agosto 1958, n. 1397) sia in sede giurisdizionale (Sez. VI, 10 maggio 1961, n. 424; 28 febbraio 1962, n. 184; 21 febbraio 1962, n. 193; 28 febbraio 1962, n. 216-217; 14 marzo 1962, n. 255) per motivi che la Sezione non può ora che confermare.

La sopracennata giurisprudenza ha chiarito che la legge 15 febbraio 1948, n. 46, ha disciplinato su nuove basi l'istituto del collocamento a riposo dei dipendenti civili dello Stato, abolendo la discrezionalità dell'Amministrazione nel collocamento a riposo e stabilendo l'irrilevanza dell'anzianità al fine della cessazione dal servizio.

---

tativa. Per meglio comprendere la portata della questione, occorre chiarire che il ricorrente, impugnando un provvedimento del competente Provveditorato agli studi, con il quale era stato disposto il suo collocamento a riposo, ed invocando la permanenza in vigore dell'art. 134 del t.u. 5 febbraio 1928, n. 577 pur dopo l'emanazione della legge 15 febbraio 1958, n. 46 aveva, tra gli altri motivi, dedotto la manifesta ingiustizia del provvedimento, e ciò in quanto i maestri elementari, applicando al loro caso la disciplina dell'art. 1 della legge del 1958, verrebbero a costituire l'unica categoria di dipendenti civili dello Stato danneggiata da detta legge, mentre dai lavori parlamentari risulterebbe che le norme relative furono dettate con l'intento di favorire gli impiegati. Il Consiglio di Stato, facendo giustizia di tale tesi, ha riconfermato l'estraneità del momento prenormativo (ed in particolare dell'eventuale interesse posto a base della normazione) dal procedimento ermeneutico. Si ripropone, così, una antica antitesi fra due opposte concezioni dell'interpretazione della norma, sulla quale molto ed autorevolmente si è scritto (1).

---

(1) Per la letteratura più recente, cfr. Bobbio, *L'analogia nella logica del diritto*, Torino, 1938; Bettiol, *Giurisprudenza degli interessi e diritto penale, Riv. it. dir. pen.*, 1938, 385 e segg.; Giannini M. S., *L'interpretazione dell'atto amministrativo*, Milano, 1939; Id., *Analogia giuridica, Jus*, 1941, 561 e segg. e 1942, 41 e segg.; Gorla, *L'interpretazione del diritto*, Milano, 1941; Sacco, *Il concetto d'interpretazione del diritto*, Torino, 1947; Scarpelli, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio, Riv. dir. comm.*, 1948, 212 e segg.; Burdese e Gallo, *Ipotesi normativa ed interpretazione del diritto, Riv. it. sc. giur.*, 1949, 356 e segg.; Betti, *Le categorie civilistiche dell'interpretazione, Riv. it. sc. giur.*, 1949, 34 e segg.; Id., *L'interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1949; Id., *Teoria generale dell'interpretazione*, Milano, 1955; cfr. anche Bobbio, *Scienza del diritto e analisi del linguaggio, Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1950, 342 e segg.; Rubino, *Valutazione degli interessi nell'interpretazione della legge, Foro it.*, 1949, IV, 4; Allorio, *La vita del diritto in Italia, Jus*, 1950, 42 e segg.

In particolare la legge anzidetta ha stabilito che il collocamento a riposo degli impiegati debba essere disposto al raggiungimento di un limite fisso di età nel presupposto che l'età sia l'unico elemento dal quale si possa in via astratta e presuntiva desumere l'attitudine dell'impiegato a prestare proficuo servizio.

La finalità della norma non è dunque solo quella di evitare che gli impiegati siano collocati a riposo in età diversa, a causa della discrezionalità della P.A. nella scelta del momento della cessazione dal servizio, ma è anche quella di negare a quel fine la influenza dell'anzianità, che non può essere considerato elemento dal quale si possa dedurre presuntivamente l'attitudine a proficuo lavoro.

Il quarto comma della l. 15 febbraio 1958, n. 46 non deroga, ma conferma questo principio allorché stabilisce che « nulla è innovato alle norme vigenti che stabiliscono limiti fissi di età per il collocamento a riposo di dipendenti civili dello Stato, che appartengano a particolari categorie ». Invero queste leggi, fatte salve dal citato comma, già adottavano il criterio della cessazione dal servizio alla maturazione di una determinata età (criterio poi generalizzato dalla legge n. 46 del 1958) ed assicuravano quindi la cessazione dal servizio ad una età fissa,

---

In questa sede, senza pretendere di entrare nel vivo della questione, basterà qualche cenno per giustificare l'adesione alla tesi fatta propria dal Consiglio di Stato.

Benché abbia trovato autorevoli e rilevanti consensi anche di recente (2), la tesi della valutazione comparata degli interessi non sembra convincente. Ed infatti, o l'interesse, cui la norma dà la priorità nella valutazione operata, è un dato economico-sociale che è preso bensì in considerazione (quale presupposto o quale motivo secondo che si preferisca accentuare l'uno o l'altro punto di vista) (3) nella posizione della norma, ma non è sussunto nell'atto posto attraverso il procedimento di formazione legislativa, cioè nella norma stessa; ovvero tale sussunzione è operata di guisa che l'interesse compare, sia pure, come è ovvio, implicitamente, nella previsione normativa. Nella prima ipotesi non vedo la possibilità di ricorrere alla valutazione di un siffatto dato senza negare la regola della chiusura dell'ordinamento (4); cioè senza escludere la scientificità stessa del diritto (5). Né l'alternativa si risolve facendo riferimento alla c.d. *mens legis*, dato che l'interpretazione di quest'ultima (*mens legis* o intenzione che sia) si converte pur sempre in una inter-

---

(2) Betti, *Interpretazione*, cit., *passim*; Id., *Teoria genrale*, cit., 789 e segg.;

(3) Si tratta sostanzialmente del medesimo dato che rileva ad un tempo quale precedente storico dell'opera legislativa e quale scopo (o intenzione) del legislatore.

(4) Regola, il cui valore non può essere messo in dubbio neppure in relazione al procedimento analogico, posto che — come ha limpidamente dimostrato Bobbio in *L'analogia*, cit. — la estensione analogica è atto interpretativo in senso proprio. Sostanzialmente conforme Betti, *Interpretazione*, cit., 69. Vedi anche Pugliatti, *Precisazioni in tema di vendita a scopo di garanzia*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1950, 298 e segg.

(5) Sul concetto di scienza come un sistema chiuso e coerente di proposizioni definite, cfr. Bobbio, *Scienza del diritto*, cit., 351.

valevole per tutti gli appartenenti alla categoria (es. 70° anno di età per i professori secondari, articolo unico della l. 7 giugno 1951, n. 500; 75 anni di età per i professori universitari, art. 1 d.l. 26 ottobre 1947, n. 1251, modificato dalla l. 4 luglio 1950, n. 498).

Solo queste leggi che, in relazione a particolari esigenze dei servizi ed ai caratteri delle prestazioni rese, hanno stabilito diversi limiti fissi di età per la cessazione dal servizio, il quarto comma citato ha fatte salve.

Le altre norme che prevedevano la cessazione dal servizio non ad una data fissa, stabilita con riferimento al raggiungimento di un limite di età, ma ad un'età variabile in relazione all'anzianità di servizio, devono, invece, ritenersi abrogate per incompatibilità con il sistema stabilito dalla l. 15 febbraio 1958, n. 46. E fra tali norme senza dubbio rientra l'art. 143, primo comma, del t.u. 5 febbraio 1928, n. 577 il quale prevedeva che la cessazione dal servizio dei maestri dovesse avvenire alla maturazione di 65 anni di età e di 45 anni di servizio; sicché teoricamente il maestro, entrato in servizio in base a norme che lo esonerassero dai limiti di età stabiliti per l'accesso all'impiego, poteva restare in servizio sino a circa 110 anni di età.

---

pretazione di *verba*. Il passaggio dall'interpretazione della lettera all'interpretazione dello spirito della norma avviene sempre nell'ambito dell'ordinamento normativo, in quanto la scoperta dell'intenzione non può essere, in realtà, che una scoperta di proposizioni nuove con le quali sempre meglio si riesce a determinare il significato della proposizione data (6).

D'altro canto, l'interpretazione storica (cui porta, in ultima analisi, l'accettazione del criterio della valutazione comparata degli interessi), risolvendosi nella esigenza di adeguare la proposizione normativa alla c.d. realtà sociale, implica, come di fatto avviene nei più coerenti dei suoi sostenitori (7), l'accettazione della c.d. interpretazione evolutiva. Ma, dopo le fondamentali pagine del Romano al riguardo (8), non sembra lecito dubitare che tale tipo di atto interpretativo — almeno

---

(6) Così testualmente Bobbio, *Scienza del diritto*, cit., 359. Questo punto va inteso ben chiaramente: o la *mens legis* viene concepita, come mi sembra preferibile, in quanto formulazione (talvolta esplicita in dipendenza della connessione di vari contesti legislativi, ma più spesso implicita) della norma; oppure la si intende come un dato estrinseco alla norma posta.

(7) Betti, *Teoria generale*, cit., 833 e segg.

(8) Santi Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1953, 119 e segg. Le obbiezioni mosse dal Betti al Romano non sembrano persuasive. Ed infatti: *a*) non è esatto che l'impostazione del Romano sia ancorata a posizioni gnoseologiche prekantiane; cosa significa, infatti, ammettere che la riproduzione dell'oggetto nell'intelletto pensante si realizzi necessariamente con modificazioni ed alterazioni in dipendenza dalla struttura stessa dell'intelletto — così Santi Romano, *op. cit.*, 120 — se non ammettere, anche se forse con scarsa consapevolezza, un processo sintetico di assimilazione dell'oggetto nello spirito?; *b*) La validità del criterio della valutazione degli interessi è il *quod demonstrandum*, e non può essere invocato — a pena di porre una petizione di principio — quale argomento. Ammette la validità dell'interpretazione evolutiva Carnelutti, *Teoria generale del diritto*, Roma 1940, 388.

Nella memoria è stato sostenuto che tale aberrante conseguenza (evidentemente in contrasto con la lettera e con la *ratio* della legge n. 46 del 1958) sarebbe evitata con l'adozione di un sistema che consenta il mantenimento in servizio dei maestri solo quando essi, con il cumulo dell'anzianità e dell'età, non superino il coefficiente 110 e comunque non superino il 70° anno di età.

Ma non esistono norme che prevedono un siffatto sistema.

Sembra che nella memoria si alluda piuttosto ad una prassi in tal senso seguita dall'Amministrazione sotto il vigore dell'art. 143 del t.u. n. 577 del 1928; ma tale prassi sarebbe stata in contrasto con la chiara norma del citato art. 143 che non prevedeva affatto le limitazioni sopra indicate.

Le argomentazioni svolte esonerano il Collegio da una analitica confutazione del secondo motivo, che riproduce sostanzialmente il primo.

È esatto che il quarto comma dell'art. 1 della l. 15 febbraio 1958, n. 46 si applica anche ai maestri elementari, là dove dispone che restano in vigore le norme che stabiliscono per il personale insegnante « una particolare decorrenza della cessazione dal servizio » (stabilita dalla

---

nel senso preciso che gli viene attribuito (9) — non abbia diritto di cittadinanza nella teoria dell'interpretazione giuridica.

D'altra parte, individuare con certezza l'interesse, cui si vorrebbe ricorrere per aver lumi, presenta difficoltà virtualmente insuperabili. Prescindo dall'appunto — peraltro convincente sul piano empirico nel quale è circoscritta la sua validità — che sostituire una giurisprudenza d'interessi all'analisi della norma non realizza quel superamento di posizioni antinomiche, in vista del quale si dovrebbe fare riferimento all'interesse tutelato; e ciò perché l'indagine su tale interesse non offre maggiori garanzie di certezza di qualsiasi altro canone ermeneutico. Ciò che mi preme piuttosto chiarire è che la difficoltà di una tale indagine dipende dalla irriducibilità del fine prefisso ai mezzi che sono a disposizione del giurista. Questi, come qualsiasi altro operatore, in tanto può validamente (e, cioè, con rigore di metodo) operare in quanto il fine che si propone di conseguire sia definito nell'ambito dello stesso sistema concettuale dal quale estrae gli strumenti di cui si serve. Si riproduce in sostanza l'equivoco accennato: come potrà l'interprete dall'analisi della norma ricavare la nozione di un interesse che per definizione è fuori di tale norma? e se — per ciò fare — deve egli stesso porsi al di là del sistema, non dovrà dirsi che egli rinneghi l'autonomia e la completezza del sistema stesso?

---

(9) Nessuno, credo, potrebbe contestare la validità di un procedimento interpretativo orientato nel senso che l'interprete non possa limitarsi a ripensare la norma nel suo primitivo collocamento storico ma debba anche e soprattutto « mettere d'accordo quell'idea con la presente attualità », purché il concetto fosse inteso in riferimento all'attualità dell'ordinamento e non ad una posizione metagiuridica, vagamente designata come storica (così, invece, a quanto sembra, GIORDANO, *Vecchi e nuovi orientamenti in tema di interpretazione giuridica*, *Riv. dir. comm.*, 1950, 414).

l. 9 agosto 1954, n. 637 al 30 settembre, successivo al giorno della maturazione dei prescritti requisiti), ma non si può desumere da ciò l'applicabilità agli insegnanti elementari anche della prima parte del citato comma quarto. Né è affatto illogico che l'applicazione della prima parte del ripetuto quarto comma sia stata limitata agli insegnanti medi universitari.

Come si è detto, le norme sul collocamento a riposo degli insegnanti secondari ed universitari già avevano adottato il criterio della cessazione dal servizio alla maturazione di una certa età e si erano quindi ispirate allo stesso criterio adottato poi dalla legge n. 46 del 1958. Non altrettanto accadeva per i maestri elementari nei riguardi dei quali, come si è rilevato più volte, il collocamento a riposo veniva disposto tenendosi conto anche dell'anzianità di servizio, e cioè in base ad un criterio non più seguito dalla nuova legge.

Né si vede poi perché dovrebbe essere considerata una conseguenza illogica ed aberrante quella dello spostamento del limite di età da 65 a 70 anni nel caso di maestro elementare, passato nei ruoli degli insegnanti secondari.

È ovvio che, avendo la legge stabilito limiti di età per la cessazione dal servizio degli insegnanti elementari e di quelli secondari, in

---

Opinare diversamente mi sembra che sia un disconoscere quell'esigenza di autointegrazione, che è dell'ordine giuridico.

Sotto un diverso profilo non direi che fissare la *ratio juris* della norma nella valutazione degli interessi operata originariamente sia indispensabile per accertare in quale misura essa subisca modificazioni con il sopravvenire di mutamenti nell'ambiente sociale o di nuovi orientamenti nell'ordine giuridico, realizzando in tal modo quell'adeguamento dell'ordinamento alla realtà sociale cui l'interprete dovrebbe por mente (10). Mi sembra al contrario che l'enucleazione e la precisazione dell'interesse originariamente considerato possa operare quale remora a siffatto adeguamento, posto che la posizione di un dato metagiuridico nel sistema indurrebbe la rilevanza di un elemento estrinseco che, non potendo essere modificato in quanto determinazione precisa (in riferimento al momento in cui è stato posto), impedirebbe il libero svolgersi della logica del sistema; la quale, al contrario, per essere del tutto interiore e dipendente dalla struttura del sistema stesso, si presenta come estremamente duttile, e quindi sensibile — per se stessa — a mutate esigenze storiche. In altri termini, la norma (vista, ben s'intende, nei rapporti con la totalità dell'ordinamento) è — per la sua struttura di qualificazione formale — perfettamente idonea ad assumere una diversità di significato qualificante in ordine a mutate strutture pregiuridiche, laddove la precisazione di un interesse realizza un isolamento — parziale e perciò valido soltanto nel concorso di determinate condizioni — della realtà sociale. Un esempio varrà a chiarire. Tradizionalmente si ripete che l'onere della forma *ad substantiam* è imposta per gli atti traslativi dei diritti reali al fine di avvertire i contraenti dell'importanza dell'atto che si accingono

---

(10) Così Betti, *Teoria generale*, cit., 824. Su posizioni sostanzialmente analoghe sembra essere Levi, *Teoria generale del diritto*, Padova, 1953, 211 e segg.

caso di passaggio del maestro nel ruolo degli insegnanti secondari debba aversi l'applicazione delle norme, stabilite per il collocamento a riposo di quest'ultimi, essendo diversa la natura dell'insegnamento secondario e diverse le attitudini per impartirlo.

Il terzo motivo pone in rilievo che l'art. 143 del t.u. citato è stato fatto salvo dalle norme della legge n. 675 del 1942, che ha inquadrato i maestri nel gruppo B dell'ordinamento gerarchico e dalle leggi n. 1066 del 1948 e n. 690 del 1952.

Ma trattasi di disposizioni anteriori alla legge n. 46 del 1958; ed è chiaro che la circostanza (peraltro non contestata) che, anteriormente alla legge n. 46 del 1958, l'art. 143 citato fosse applicabile non giova a dimostrare l'applicabilità dell'articolo medesimo anche dopo l'entrata in vigore della ripetuta legge n. 46.

La circostanza poi che la legge n. 165 del 1958 non abbia abrogato espressamente il citato art. 143 non è argomento pregevole, atteso che la citata legge non poteva abrogare una norma, già abrogata dalla precedente legge n. 46 del 1958.

Il quarto motivo deduce l'illegittimità della circolare 11 ottobre 1958, nel presupposto che fosse errata l'interpretazione in essa data all'art. 1 della legge n. 46 del 1958.

---

a compiere. Si faccia ora l'ipotesi che, per mutate condizioni dell'esperienza economica, siffatta categoria di atti non rivesta più la medesima rilevanza (ipotesi tutt'altro che di scuola, ove si pensi che si tratta di un processo già parzialmente in atto) (11). Che conto si dovrà allora fare dell'interesse in precedenza rilevato? Se tale interesse avesse valore autenticamente determinante nell'opera dell'interprete, se — in altre parole — la norma valesse in quanto sia sussistente l'interesse considerato, dovrebbe concludersi per la disapplicazione della norma. Ma se il precetto legislativo dovrà purtuttavia essere attuato, allora parrebbe necessario sostituire alla primitiva valutazione pratica un altro scopo che dia ragione della sua conservazione. Quale potrà essere siffatto scopo in un ambiente economico del tipo ipotizzato? Forse l'avvertimento per i contraenti che essi si accingono a compiere un atto di trascurabile (o, comunque, minore) rilevanza sociale? L'assurdità della soluzione prova l'erroneità del principio.

Per altro aspetto, il rilievo, che secondo la teoria teleologica va dato all'esito pratico cui dovrebbe mirare l'interprete attraverso l'atto di interpretazione, può condurre a confusioni pericolose, qual'è quella di considerare attività interpretativa in senso proprio (sia pure con il correttivo della presenza di un momento meramente ricognitivo) la c.d. interpretazione autentica. Infatti, soltanto nell'ambito di un sistema che postuli (o presupponga) la funzione non esclusivamente ricognitiva dell'atto interpretativo è possibile attribuire qualificazione di interpretazione ad una operazione che tale non è certamente (12).

---

(11) Cfr. Santoro Passarelli, *Dottrine*, cit., 44.

(12) Che la c.d. interpretazione autentica non realizzi un atto interpretativo non mi sembra seriamente contestabile. Giova riferire le parole di Sacco, *Alcune novità in materia d'interpretazione*, *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1951, 748 e segg., 761: « L'interpretazione autentica vincola l'interprete, dunque è norma. Se in più sia anche dichiarazione di scienza, non

Ma la circolare anzidetta ha seguito il criterio interpretativo indicato dalla sopraindicata giurisprudenza di questo Consiglio; pertanto la censura suddetta resta assorbita dalle considerazioni che precedono.

Il quinto motivo deduce ingiustizia manifesta in quanto i maestri costituirebbero l'unica categoria di dipendenti danneggiata dalla legge del 1958, mentre dai lavori parlamentari risulterebbe che la legge stessa avrebbe inteso favorire gli impiegati.

Osserva la Sezione che, di fronte al chiaro dettato della legge, non giova il richiamo ai lavori parlamentari che, come è noto, non possono essere invocati per sostenere un'interpretazione diversa da quella consentita dai criteri di ermeneutica.

Peraltro l'affermazione (desunta da un'espressione usata nella relazione al disegno della legge del 1958) che la legge stessa non avrebbe recato danno agli impiegati, va evidentemente intesa nel senso che dalla legge medesima le categorie impiegatizie avrebbero tratto in via generale vantaggio, essendo chiaro che la possibilità di cessazione dal servizio, con anticipazione rispetto alla precedente legislazione, è insita nel sistema della nuova legge che ha esclusa la possibilità degli impiegati di restare in servizio (dopo l'applicazione delle norme transitorie dell'art. 4), oltre il limite di età di 65 anni. — (*Omissis*).

---

interessa, né può interessare il giurista. Spesso anche norme non interpretative sono, nella psiche di chi le detta, pure ricognizioni (i legislatori illuministi credevano di interpretare il diritto naturale). Ma la funzione della norma è semplicemente il contenuto della stessa (quella che *grosso modo* si esprime con l'elenco *imperare permittere vetare*) a prescindere se il legislatore supponga di svolgere attività volitiva o ricognitiva. Il giurista non avrebbe alcun motivo di considerare a parte le norme interpretative se non avvenisse che *de jure interpretando* bisogna ricercare se il legislatore abbia voluto dare alla norma contenuto retroattivo, e la formulazione interpretativa della norma è importante mezzo per scoprire che il suo contenuto deve essere retrospettivamente applicato ». Aggiungerò soltanto che questi concetti valgono per l'interpretazione autentica non solo di norme legislative ma anche di precetti dell'autonomia privata. Non mi pare, infatti, si possa dubitare — alla luce dei più recenti studi — che il potere di accertamento è incompatibile con l'autonomia privata; in altri termini, che il negozio di accertamento non è ammissibile nel nostro ordinamento (così, da ultimo, SANTORO PASSARELLI, *La transazione*, Napoli, 1958, 25 e segg., ed autori ivi citati).

Diverso potrebbe essere il discorso per il caso che l'interesse valutato sia stato sussunto nella norma. Un esempio interessante del fenomeno può rinvenirsi nella teoria penalistica dell'oggettività giuridica del reato: dove, però, è opportuno chiarire che la sussunzione dell'interesse tutelato nella norma, e così la sua riduzione nell'ambito della fenomenologia giuridica, è più che dubbia tanto che la stessa dottrina penalistica è restìa a trarre tutte le conclusioni che si impongono dall'accettazione del principio. Comunque — e riducendo la citazione in forma di ipotesi per comodità di ragionamento — sta di fatto che in tal caso l'interesse valutato è bensì rilevante (e di esso l'interprete dovrà tener conto ai fini dell'intendere) ma unicamente in quanto assunto dal campo metagiuridico all'ambito della norma; ed allora si ricade nell'ordine concettuale di una interpretazione concepita come analisi del linguaggio, che non ha nulla a che vedere con la teoria della valutazione degli interessi.

T. ALIBRANDI

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 novembre 1964, n. 2705 - *Pres.* Rossano - *Est.* Straniero - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Soc. Petrolifera Toscana (avv. Azzolini) c. Ministero Finanze (avv. Stato Carafa).

Imposta di registro - Concessione di terreno per costruirvi una stazione di servizio con impianto di distributori di carburanti.

(tariffa all. A legge registro, artt. 1 e 44).

Obbligazioni e contratti - Concessione « ad aedificandum » e locazione - Differenze - Qualificazione del contratto - Incensurabilità - Limiti.

Nella concessione del godimento di un terreno per costruirvi una stazione di servizio con l'impianto di distributori di carburanti e lubrificanti, che non contenga una esplicita esclusione degli effetti caratteristici del diritto reale (in particolare della efficacia erga omnes), *non può negarsi la costituzione di un diritto di superficie che risulti altrimenti e, in particolare, dalla rinuncia, esplicita o implicita, del* dominus soli *all'acquisto per accessione della proprietà delle costruzioni da edificarsi* (1).

La pronuncia del giudice di merito che per la qualificazione giuridica di un contratto come concessione ad aedificandum *anziché come locazione, abbia interpretato e ricostruito la volontà dei contraenti desumendola essenzialmente dallo scopo e dagli effetti da essi voluti e dalla funzione strumentale del godimento del terreno nella economia complessiva del contratto, non è sindacabile in cassazione, perché consegue ad una valutazione condotta a norma delle regole di ermeneutica prescritte dalla legge, ed è giustificata da una motivazione adeguata*

(1-2) **Sulla tassazione dei contratti di concessione di terreni per la costruzione di stazioni di servizio con l'impianto di distributori di carburanti.**

Con la sentenza in esame la Cassazione ha risolto per la prima volta il problema fiscale relativo alla qualificazione giuridica del contratto con cui si concede il godimento di un terreno per costruirvi una stazione di servizio con l'impianto di

ed aderente ai principi giuridici sugli elementi caratteristici e differenziatori della superficie e della locazione, ed è, infine, esente da vizi logici (2).

(*Omissis*). — Il problema che le parti sottopongono all'esame di questo Supremo Collegio, dopo le opposte statuizioni dei giudici del merito, consiste nell'accertare se il contratto di cui alla scrittura privata 1° settembre 1958, relativa alla concessione di un terreno, da parte di Agostino Pallini alla Petrolifera Toscana, affinché quest'ultima potesse costruirvi una stazione di servizio con l'impianto di distributori di carburanti e lubrificanti, abbia posto in essere un diritto reale di superficie a tempo determinato ovvero un diritto personale di godimento del terreno e delle addizioni che vi fossero state fatte: ciò per dedurne, ai fini tributari, l'assoggettabilità del contratto medesimo all'aliquota di imposta prevista dall'art. 1 della tariffa all. A alla legge di registro, che, per l'appunto, contempla, fra l'altro, gli atti traslativi a titolo oneroso dei diritti reali su immobili, ovvero all'altra enunciata nell'art. 44 della tariffa medesima, per le locazioni e sublocazioni di beni mobili ed immobili.

La decisione della Corte di Firenze, che ha ritenuto doversi pronunciare per il riconoscimento della superficie, è, infatti, denunciata dalla Petrolifera per violazione e falsa applicazione degli artt. 1322, 1325, 1362 e segg., 1571 e segg. 952 c.c. e dell'art. 8 r.d. 30 dicem-

---

distributori di carburanti, del quale si è già data notizia in questa *Rassegna*, 1957, 161, in occasione della decisione di analoga controversia da parte del Tribunale di Roma.

La soluzione che la Suprema Corte ha dato a tale problema appare corretta, sia per l'esatta impostazione dell'indagine compiuta, sia per i risultati concreti raggiunti. E non deve trarre in inganno il fatto che altra sentenza pubblicata lo stesso giorno in causa pendente fra le stesse parti (la n. 2706 che è la sola massimata ufficialmente) rechi un dispositivo diverso, dato che con quella seconda sentenza la Cassazione ha cassato la pronuncia impugnata per difetto di motivazione in ordine agli argomenti decisivi posti in luce con la sentenza in esame ed ha disposto la rinnovazione dell'indagine di merito per la concreta e motivata applicazione dei principi di diritto conformemente affermati con le due pronuncie.

Non va dimenticato infatti che, come la Suprema Corte ha ribadito con la sentenza in esame, il problema della qualificazione giuridica di un negozio si risolve in due distinte operazioni di ordine logico: prima (di fatto) relativa alla interpretazione del contratto, una seconda (di diritto) consistente nell'attribuzione del *nomen iuris*, previa interpretazione sul piano giuridico degli elementi precedentemente accertati (già nello stesso senso, Cass., 14 settembre 1963, n. 2509 *Foro it.*, Mass., 1963, 714). Onde è chiaro che l'indagine relativa alla qualificazione giuridica di un contratto si risolve sempre in una pronuncia di specie, e quello che interessa pertanto non è la concreta soluzione adottata, ma la precisazione dei criteri in base ai quali l'indagine deve essere svolta.

bre 1923 n. 3269, nonché per motivazione omessa, insufficiente e contraddittoria ai sensi dell'art. 360 n. 5 c.p.c.

Con una prima censura la ricorrente investe le premesse poste dalla sentenza impugnata a base della sua indagine. Ciò, sotto il profilo che il principio, statuito dall'art. 8 della legge organica, secondo la quale la tassa di registro va applicata secondo la intrinseca natura degli atti e dei trasferimenti ancorché non vi corrispondano il titolo o la forma apparente, non autorizza l'interprete a prescindere dalla effettiva e concreta volontà negoziale delle parti per richiamarsi allo schema contrattuale in astratto più adatto agli scopi pratici delle parti stesse perseguiti né, tanto meno, autorizza l'interprete medesimo a prescegliere, per l'indagine sulla qualificazione del contratto, un criterio-guida di carattere tributario. La norma fiscale non ha voluto, invero, derogare al principio, fondamentale del diritto privato, dell'autonomia dei contraenti ma soltanto affermare e ribadire il concetto che l'indagine sul contenuto volitivo va effettuata alla stregua delle clausole e degli effetti giuridici voluti e conseguiti e che, in ogni caso, deve prevalere su ogni altro diverso elemento il contenuto effettivo quale risulta dalla volontà manifestata.

Questa prima censura non è fondata.

La Corte di merito non ha affatto contestato il principio che l'interprete debba attenersi, in tema di applicazione dell'art. 8 della legge di registro, al contratto realmente posto in essere dalle parti piuttosto che

---

Ed è da tale punto di vista che la sentenza in esame è particolarmente interessante, perché con essa la Cassazione ha esattamente risolto il quesito sottoposto in tutti i momenti del procedimento logico seguito, e cioè: nella precisazione del metodo di indagine, nella individuazione dei criteri di qualificazione del contratto, e nella applicazione di tali criteri alla fattispecie risultante dagli accertamenti insindacabili del giudici di merito.

In ordine alla precisazione del metodo di indagine, infatti, la Suprema Corte ha esattamente affermato che, trattandosi nel caso della qualificazione di un contratto per i fini della relativa tassazione di registro, l'interpretazione di esso deve essere compiuta in considerazione degli elementi determinanti posti in luce dall'art. 8 della legge di registro (intrinseca natura ed effetti sostanziali conseguiti, anziché titolo e forma apparente), ed ha altresì esattamente stabilito che tutto ciò non significa violazione della volontà contrattuale, ma esatta precisazione della sua sostanziale portata.

In ordine poi alla individuazione dei criteri di qualificazione fra concessione *ad aedificandum* (di natura reale) e locazione di immobile con facoltà di effettuare addizioni (di natura personale), la Cassazione ha anzitutto negato efficacia determinante a quelle che sono caratteristiche comuni ad entrambe le fattispecie, e in particolare sorte riservata dalle parti alle costruzioni compiute dal concessionario alla scadenza del contratto.

Per quanto riguarda il termine di durata è infatti certo che esso si adatta indifferentemente ad entrambe le fattispecie (cfr. artt. 952 e 1573 c.c.), mentre

ad uno schema astratto, ma ha voluto soltanto porre giustamente nella dovuta evidenza la necessità di tener conto della sostanza piuttosto che dell'apparenza della convenzione, degli effetti giuridici conseguiti dal contratto piuttosto che degli scopi pratici non conseguiti, della realtà giuridica ed economica inerente al contratto medesimo, piuttosto che della qualificazione a quest'ultima data, erroneamente o fraudolentemente, dalle parti. Né le si può ragionevolmente muovere l'addebito di avere impostato l'indagine su un criterio-guida tributario, nel senso che l'angolo visuale dal quale occorreva esaminare la fattispecie fosse, necessariamente ed esclusivamente, quello rilevante in ordine alla legge di registro, se vero è che questa Corte ha già precisato sia (Sez. Un., sentenza 31 gennaio 1958, n. 282) che l'attività tributaria, nel caso in cui presuppone e prende a base delle imposte negozi di diritto privato, segue criteri propri al diritto tributario e in conformità a tali criteri ne qualifica gli effetti, anche eventualmente in difformità dai principi di diritto privato che li reggono, sia, più specificamente (sent. 18 giugno 1956, n. 2150) che la legge fiscale può dettare tassativamente i criteri ai quali l'interprete deve attenersi per determinare la natura di taluni contratti ai fini dell'applicazione di determinati tributi, senza che, in tal caso, possa essere dato rilievo alcuno al *nomen juris*, attribuito dalle parti in difformità dai criteri stessi.

Le altre censure riguardano, invece, la *ratio decidendi*, interpretativa e deduttiva, che la Corte di merito ha tratto da talune clausole

---

per quanto riguarda la sorte delle costruzioni alla scadenza del contratto deve ricordarsi che, se è stabilito dall'art. 953 c.c. che al cessare della concessione « il proprietario del suolo diventa proprietario della costruzione », è tuttavia noto che tale disposizione ha natura semplicemente dispositiva, tale cioè da consentire un diverso regolamento pattizio della sorte delle costruzioni (cfr. PULGIESE, *Commentario Scialoja e Branca, sub* art. 953, 453; SALIS, *La superficie, Trattato dir. civ.*, Vassalli, Torino, 1954, 73, 74 e *ivi* nota 5; BALBI, *Il diritto di superficie*, Torino, 1948, p. 167, 168; SIMONCELLI, *Nuovo digesto italiano*, voce *Superficie*, n. 9; LUCCI, *Del diritto di superficie, Trattato dir. civ.*, già diretto da FIORE, Torino, 1927, 237). Sia che le parti abbiano quindi stabilito che alla scadenza del rapporto la costruzione appartenga al proprietario, o che la stessa debba essere demolita a cura e spese del concessionario, in entrambi i casi ci si potrà indifferentemente trovare di fronte ad una locazione o ad una concessione *ad aedificandum*, da qualificarsi evidentemente in base ad altri criteri, essendo la sorte riservata alle costruzioni alla cessazione del rapporto elemento indifferente a tal fine.

E lo stesso discorso potrebbe ripetersi per quanto riguarda la forma del contratto e la sua trascrizione.

È noto infatti che la concessione *ad aedificandum* deve essere stipulata per iscritto (cfr. App. Roma, 27 novembre 1958, *Giust. civ.*, Rep., 1959, 2, 3042; Cass., 7 ottobre 1958, n. 3135, *Foro it.*, Rep., 1958, col. 2601, n. 2), mentre la locazione endonovennale può essere stipulata anche verbalmente, ma è chiaro che, se questa ultima è stipulata anch'essa per iscritto, l'elemento formale non vale più a distin-

contrattuali, sovratutto, dalla terza che dava facoltà alla Petrolifera di utilizzare il terreno, come meglio avesse ritenuto opportuno, per lo svolgimento della sua attività commerciale e, quindi, di collocarvi distributori di carburanti e lubrificanti ed altre apparecchiature mobili ed infisse, asportabili e recuperabili in qualsiasi momento perché il Pallini riconosceva espressamente che tutto il materiale della stazione non costituiva infisso.

Un primo ordine di tali censure investe direttamente tanto l'interpretazione, secondo la quale la Corte ha ritenuto che l'attribuzione alla Petrolifera della immediata piena disponibilità di tutto il materiale, la riferibilità dell'espressione « materiale » per la sua palese « onniespressività », alle costruzioni in muratura e, in genere, alle installazioni incorporate nel suolo, l'esclusione pattizia, ciò malgrado, della nozione di « infisso » e delle sue conseguenze dimostrano che le parti avevano voluto escludere l'accessione a favore della proprietà del suolo, quanto, sovratutto, la deduzione che siffatta esclusione, in quanto prevista quale « effetto giuridico effettivo del contratto », denuncia di per sé la costituzione di un diritto reale di superficie ed elimina, per converso, la configurabilità della locazione.

Un secondo ordine investe, invece, l'ulteriore argomento della sentenza impugnata, secondo il quale, indipendentemente dagli effetti della convenzione, la superficie può comunque trovare un autonomo e decisivo apporto nel fatto che il contratto in esame intendeva tutelare quale

---

guere le due fattispecie. E ciò senza considerare comunque che la mancanza dell'atto scritto non varrebbe mai a mutare la concessione *ad aedificandum* in locazione, bensì renderebbe nulla quella concessione per mancanza della forma richiesta *ad aedificandum*.

La trascrizione poi, a cui sono soggette sia la concessione *ad aedificandum* che la locazione ultranovennale (art. 2643, nn. 2 e 8 c.c.), in quanto mezzo di pubblicità del titolo, è elemento anch'esso sicuramente indifferente per l'individuazione della natura del rapporto, e non può quindi essere utilizzata per i fini del nostro problema (cfr., in argomento, Messineo, *Manuale dir. civ. comm.*, 2, 502; De Ruggiero, *Istituzioni dir. civ.*, 3, 334).

Nella fattispecie poi era stato anche sostenuto dalla ricorrente che, essendo elementi caratteristici della concessione *ad aedificandum* di natura reale da alienabilità, la ipotecabilità, la trasmissibilità e la tutela *erga omnes* del relativo diritto del concessionario, laddove tali caratteristiche non risultino dal relativo contratto, non è possibile parlare di rapporto reale.

Anche in proposito, peraltro, la Cassazione ha esattamente affermato che, in mancanza di alcun riferimento a tali elementi, gli stessi non rivestono alcuna efficacia qualificante, e non escludono pertanto che la natura del contratto possa essere esattamente individuata prescindendo da quelle caratteristiche ed applicando invece il vero criterio di qualificazione fra le due fattispecie.

Non può certamente negarsi infatti che la concessione *ad aedificandum* abbia natura reale, e che la locazione invece abbia natura personale, che il diritto del

interesse primario non il godimento del terreno, sia pur incrementato da talune addizioni, ma l'installazione della stazione di servizio, dal momento che in ipotesi la qualificazione del negozio può essere desunta anche dalla funzione del godimento del terreno quale utilità primaria nell'economia complessiva del contratto ovvero, soltanto quale utilità strumentale rispetto alle addizioni e nel caso concreto dal rilievo che, nella mancanza di una normativa contrattuale che abbia statuito l'operatività del principio dell'accessione e nella presenza, invece, di una clausola che tale principio esclude, la concessione alla Petrolifera del diritto di servirsi del terreno per « fare e mantenere » le costruzioni non può essere altrimenti individuata che quale oggetto principale del contratto, idoneo a caratterizzare quest'ultimo come costitutivo di un diritto reale di superficie.

Osserva al riguardo la ricorrente che la Corte non ha tenuto sufficiente conto del carattere temporaneo della durata del diritto sulle costruzioni, dell'amovibilità e della modestia delle opere, della circostanza che l'accertamento della causa non può costituire, elemento decisivo per individuare la natura del negozio o più specificamente, l'attribuzione ad esso di effetti reali ovvero soltanto obbligatori. L'ipotesi di una concessione *ad aedificandum* con carattere di diritto personale, fondato su un rapporto meramente obbligatorio, non può considerarsi estranea all'ordinamento giuridico vigente e, di conseguenza, l'identificazione del diritto di superficie, di natura reale, quale oggetto

---

superficiario, e non quello del locatario, sia alienabile, ipotecabile, prescrittibile e tutelabile *erga omnes*. Quello che deve negarsi però è che tali caratteristiche, costituenti esclusivamente degli effetti del negozio, possano valere, in mancanza di esplicito e sostanziale riferimento ad esse, come criterio di qualificazione del singolo contratto. Fermo infatti, ad esempio, che la superficie ha natura reale e che il diritto del superficiatario può essere quindi tutelato *erga omnes*, di fronte ad un contratto con cui si cede semplicemente il godimento di un terreno per effettuarvi delle costruzioni, potrà parlarsi di effetti reali ed ammettersi la tutela *erga omnes* dei diritti del concessionario, solo dopo che quel contratto sia stato qualificato come superficie e non come locazione.

E ugualmente per quanto riguarda la alienabilità, la ipotecabilità e la prescrittibilità del diritto del superficiatario. Costui potrà, infatti, ritenersi destinatario delle relative disposizioni (artt. 965, 2810, n. 3, 954, quarto comma, c.c.) soltanto in quanto potrà dimostrare che il suo contratto è una concessione *ad aedificandum* e non una locazione.

In altre parole, quindi, la realità della superficie e la personalità della locazione, come l'assolutezza e la relatività dei diritti che da esse diversamente derivano, costituiscono le consegne e gli effetti di una operata qualificazione del titolo costitutivo del rapporto e non possono pertanto valere, in mancanza di un esplicito e sostanziale riferimento contrattuale, come criteri in base ai quali simile operazione deve essere condotta.

Oltre a ciò, quindi, la Cassazione ha sostanzialmente condiviso, in ordine al problema in esame, le seguenti considerazioni.

di una concessione del genere, può aversi soltanto qualora si accerti che le parti abbiano posto in essere le condizioni e gli elementi che caratterizzano l'istituto ed abbiano voluto costituire un diritto reale. La fattispecie, d'altra parte, rappresenta, per l'appunto, una concessione *ad aedificandum* di natura e contenuto strettamente personali e tale da risolversi in un tipo anomalo di locazione, in quanto nel rapporto non si ritrovano i requisiti esclusivi e tipici della concessione *ad aedificandum* ad effetti reali e l'acquisto immediato della proprietà delle opere da parte della Petrolifera a norma di contratto non è incompatibile con il regime particolare della locazione che contempli fra le sue pattuizioni la facoltà del locatario di eseguire addizioni nel fondo locato, dal momento che la possibilità di esercizio dello *jus tollendi* da parte del locatario fa sì che l'acquisto effettivo della proprietà dell'addizione da parte del proprietario del suolo non si verifica, per diritto di accessione, nel momento stesso della incorporazione e nella pendenza del rapporto ma coincida, invece, con la fine di quest'ultimo e con la dichiarazione del proprietario di voler ritenere.

Le censure non sono fondate, posto che l'indagine va effettuata sulla base del principio, di recente ribadito da questo Supremo Collegio (sentenza 14 settembre 1963, n. 2509), che il problema della qualificazione giuridica di un negozio si risolve normalmente in due distinte operazioni di ordine logico, rispettivamente accentrate nell'identificazione degli elementi costitutivi dell'attività negoziale e delle finalità

Come si è già avuto occasione di ricordare in questa *Rassegna*, 1964, 952, la dottrina e la giurisprudenza hanno da tempo riconosciuto che *l'elemento differenziatore dei singoli negozi è dato dalla loro causa*, alla quale, costituendo lo scopo, pratico ed impersonale, che assiste ogni fattispecie e ne giustifica la tutela giuridica, deve riconoscersi, per ciò stesso, una funzione tipica di elemento differenziatore dei diversi negozi.

E mentre la causa della locazione consiste nella semplice cessione onerosa del godimento di un bene (art. 1571 c.c.), quella della concessione *ad aedificandum* consiste invece nell'autorizzazione di fare e mantenere una costruzione su suolo altrui, acquistandone la proprietà (art. 952 c.c.).

Nella prima cioè la funzione del negozio si esaurisce nella cessione del godimenti di un bene già esistente e secondo la propria consistenza e naturale destinazione (casa per essere abitata, fondo per essere coltivato, azienda per essere gestita nell'esercizio d'impresa); nella seconda invece la stessa funzione si esaurisce nell'autorizzazione ad effettuare una costruzione su suolo altrui ed a godere di questa, seppure temporaneamente, *come proprietario*.

Si tratta in sostanza di due scopi pratici completamente distinti, sui quali, data la loro tipica immodificabilità, è necessario fondare la soluzione del problema di qualificazione delle singole fattispecie concrete.

E la fattispecie che ora interessa riguarda il contratto con cui un imprenditore esercente attività in campo petrolifero ottiene il godimento di un terreno per costruirvi una stazione di servizio ed installarvi (sul suolo e nel sottosuolo) impianti di distribuzione carburanti, impegnandosi ad eseguire a sue spese tali manufatti,

pratiche perseguite dalle parti e nella attribuzione del *nomen juris* previa interpretazione sul piano giuridico degli elementi precedentemente accertati, e che, di dette operazioni, mentre la seconda consente il sindacato di legittimità, in quanto, esaurendosi nella sussunzione del fatto nello schema che gli è proprio, implica la soluzione di un problema giuridico e, quindi, la possibilità di un errore di diritto, la prima, viceversa, vi si sottrae perché il giudice di merito, nel corso dell'indagine diretta a riconoscere la comune volontà delle parti, può incorrere soltanto in errori di fatto.

Non vi è dubbio, invero, che, sotto il profilo della sussunzione del contratto, quale risulta dalla interpretazione delle clausole e dalla volontà negoziale nelle stesse concretatasi, nessun addebito possa muoversi alla sentenza impugnata. Non giova, infatti, richiamarsi in contrario senso al carattere temporaneo del godimento del suolo (e, di riflesso delle costruzioni) da parte della Petrolifera, proprietaria delle costruzioni medesime, soltanto fino alla scadenza del contratto, perché il concetto di realità non postula sempre e necessariamente, quello di perpetuità e la superficie a tempo determinato è ammesso dall'ordinamento giuridico vigente (art. 953 c.c.). Non giova neppure richiamarsi alla pretesa amovibilità dei manufatti ed alla conseguente loro non incorporabilità nel terreno perché il contratto prevedeva espressamente la possibilità di installazioni anche di apparecchiature infisse e già questa Corte ha avuto occasione di precisare (sentenza 13 maggio 1959, n. 1477) che « alla vera e propria incorporazione può ben essere equi-

---

per goderne come *dominus* per tutta la durata del contratto e dietro il pagamento di un corrispettivo annuo prestabilito.

Con un tale contratto il concessionario ha sì ottenuto dal proprietario il godimento di un terreno, ma la funzione del negozio non consiste nello sfruttamento di tale terreno secondo la sua consistenza e naturale destinazione, bensì nella possibilità di costruirvi e mantenervi una costruzione, al pieno godimento della quale il concessionario, conformemente ai propri fini professionali, ha volto esclusivamente la volontà contrattuale. E tale funzione, in quanto perfettamente corrispondente alla causa oggettiva del negozio di concessione *ad aedificandum*, vale da sola ad attribuire al contratto la corrispondente natura.

Né si dica che, essendo pure concepibile una locazione di terreno con facoltà di effettuarvi costruzioni, tale facoltà può ben conciliarsi con la causa della locazione, onde nel caso che interessa essa non varrebbe ad attribuire al contratto la natura di concessione *ad aedificandum*.

Tale affermazione sarebbe infatti chiaramente inesatta perché le costruzioni che l'affittuario può essere autorizzato a fare nei limiti del godimento del fondo acquisito col contratto di locazione, per rimanere nell'ambito della relativa causa contrattuale, devono sempre costituire degli accessori, volti allo scopo di un miglioramento di quel godimento, il quale rimane sempre l'elemento differenziatore dell'intero contratto (cfr. Trib. Roma, 24 gennaio 1959, *Giust. civ.*, Rep., 1959, 2, 3042, n. 10). Quando invece la costruzione acquista esclusiva rilevanza causale nel

parata l'infissione con stabile aderenza al suolo ». Non giova, infine, prospettare una pretesa mancanza di elementi essenziali per la caratterizzazione della superficie, in particolare della efficacia *erga omnes* del diritto della Petrolifera di fare e mantenere costruzioni sul suolo altrui perché, se pur è vero che la premessa sulla essenzialità è esatta e che sua conseguenza inequivocabile è l'inconfigurabilità della superficie quale oggetto di un negozio che pur le parti abbiano qualificato siccome della stessa costitutivo quando nel negozio medesimo l'efficacia in questione risulti esplicitamente esclusa, non è men vero che, in mancanza di una clausola limitativa o di qualsiasi altro elemento che possa comunque essere interpretato come indicativo, nella volontà delle parti, di identici effetti esclusivi, non vi è motivo per contestare sotto tal profilo l'esistenza di un diritto reale di superficie che risulti altrimenti, in particolare dalla rinuncia, esplicita o implicita, del *dominus soli* all'acquisto per accessione delle costruzioni da edificarsi, rinuncia che pone le premesse per il sorgere della proprietà separata del costruttore e del diritto di superficie a favore dello stesso che nella specie la Corte ha incensurabilmente accertato e che, sotto il profilo obiettivo, ostacola la configurabilità della locazione malgrado il richiamo della ricorrente allo *jus tollendi*. È noto infatti che in tema di locazione vige il principio generale statuito dall'art. 934 c.c.; che, pertanto, il proprietario del fondo locato acquista le addizioni col fatto e nel momento stesso della incorporazione o infissione, che lo *jus tollendi* del conduttore limitato, in ogni caso, alle addizioni separabili, non può modificare il prin-

---

contratto, essa non può più intendersi come un accessorio del fondo, che senza di essa non avrebbe più alcun interesse per le parti, mentre la causa stessa del contratto non corrisponde più a quella tipica della locazione, bensì a quell'altra, tipica anch'essa, della concessione *ad aedificandum*.

Oltre a ciò, poi, va altresì ricordato che le differenze causali fra locazione e concessione *ad aedificandum* non consistono soltanto in questo. L'autorizzazione a costruire infatti che può essere connessa con una locazione del fondo, non può mai confondersi con quella che costituisce l'elemento esclusivo della concessione *ad aedificandum*, perché questa e non quella *vale ad attribuire al concessionario la proprietà, perpetua o temporanea, della costruzione*.

È la tradizione romanistica che ha tramandato al vigente ordinamento giuridico (art. 934 c.c.) un principio che nei rapporti fra privati è assoluto ed indiscutibile; *superficies solo cedit*. Per esso ogni costruzione, da chiunque effettuata. accede materialmente e giuridicamente al suolo, sì che il proprietario di questo ne acquista originariamente, e per il fatto stesso della costruzione, la proprietà.

Unica eccezione a tale principio, tramandata anch'essa dal diritto romano, e per la quale soltanto è possibile una divisione della proprietà immobiliare per piani orizzontali (cfr. per tutti MESSINEO, *Manuale cit.*, 2, 394 e segg.), è costituita dal diritto di superficie. Per essa, infatti, la causa del negozio costitutivo, che abbiamo già ricordato in conformità della lettera dell'art. 952 c.c., non si esaurisce nella autorizzazione a costruire, ma si completa con l'attribuzione al concessionario della

cipio se vero è (Cass., 13 maggio 1960, n. 1133) che esso deve sempre cedere alla volontà contraria del locatore e che quest'ultimo è tenuto a dichiarare la sua volontà di ritenere soltanto se il locatario manifesta l'intenzione di asportare.

Il ricorso non può, d'altra parte, essere accolto neppure ricollegandosi al rilievo che la fattispecie concreta riguarda una concessione *ad aedificandum* e che dottrina e giurisprudenza (Cass., sentenze 15 luglio 1959, n. 2318 e 26 marzo 1963, n. 779) hanno riconosciuto la possibilità che in taluni casi detta concessione, pur attribuendo il godimento esclusivo dell'opera in correlazione con la durata del diritto di godimento del terreno, abbia un contenuto diverso dal reale e possa, in particolare, assumere le caratteristiche di un diritto personale che trovi la sua fonte e la sua disciplina in un contratto ad effetti meramente obbligatori, qualificabile eventualmente come un contratto atipico o un tipo anomalo di locazione. Gli elementi che la ricorrente apporta a favore della tesi di una facoltà di addizione a carattere precario, intesa al fine di assicurare il miglior godimento della cosa locata, e, come tale, concorrente a formare il contenuto di un rapporto di locazione, cioè la natura e la modesta entità delle opere, l'intestazione del contratto come scrittura privata di locazione, i riferimenti di talune clausole contrattuali alla locazione o al canone di affitto, incidono, infatti, in quanto necessariamente si ricollegano alla volontà negoziale e alle finalità perseguite dalle parti, su quella funzione interpretativa e ricostruttiva della volontà dei contraenti che la Corte di merito ha svolto e la cui

---

proprietà della costruzione per tutta la durata del rapporto. In ciò consiste infatti il caratteristico effetto reale di quel negozio e l'indiscussa natura reale del diritto del superficiatario.

Si può quindi concludere che il criterio di qualificazione di un contratto come concessione *ad aedificandum* o come locazione di terreno con facoltà di effettuarvi costruzioni, consiste nella diversa causa dei due negozi, che nel primo caso riguarda la costituzione di una proprietà superficiaria, e nel secondo caso invece si esaurisce nel godimento del fondo e delle eventuali addizioni che ad esso accedono, in conformità della sua consistenza e naturale destinazione.

A confutazione di ciò è stato richiamato nella fattispecie l'*ius tollendi* codificato dall'art. 1593 c.c., il quale invece conferma la conclusione a cui si è pervenuti, dal momento che la stessa Cassazione, con la sentenza in esame, ha riaffermato in proposito il principio già ritenuto con sentenza 13 maggio 1960, n. 1133, *Giust. civ.*, Mass., 1960, 428, secondo cui « *il proprietario del fondo locato acquista le addizioni, ossia i miglioramenti costituiti da opere, costruzioni e piantagioni, con l'incorporazione.* L'*ius tollendi*, spettante al conduttore alla fine della locazione, cede di fronte alla contraria volontà del locatore, il quale solo se l'altro manifesta l'intenzione di togliere le addizioni (separabili), è tenuto a dichiarare che vuole ritenerle ».

In sostanza, quindi, e come abbiamo già osservato, al di fuori dell'ipotesi del diritto di superficie, ogni costruzione accede al suolo e appartiene originariamente al proprietario di questo per accessione. Quando la costruzione è fatta dal loca-

conclusione negativa, desunta essenzialmente dallo scopo e dagli effetti da essi voluti e dalla funzione strumentale del godimento del terreno nella economia complessiva del contratto, non è sindacabile in questa sede perché consegue ad una valutazione condotta a norma delle regole di ermeneutica prescritte dalla legge, è giustificata da una motivazione adeguata ed aderente ai principi giuridici sugli elementi caratteristici e differenziali della superficie e della locazione, è, infine, esente da vizi logici. — (*Omissis*).

---

tario e costituisce addizione separabile, come quando è fatta in genere dal terzo (art. 936 c.c.), il proprietario del suolo che intende conservare anche la proprietà della costruzione deve, salvo patto contrario, corrispondere al conduttore un giusto indennizzo; altrimenti a questi compete l'*ius tollendi*, ma mai la proprietà della costruzione separatamente da quella del suolo (proprietà superficiaria).

In base a tali considerazioni può quindi concludersi che il contratto con cui si cede il godimento di un terreno per effettuarvi una costruzione, l'utilizzazione della quale da parte del concessionario costituisce lo scopo esclusivo della contrattazione e può svolgersi per tutta la durata del contratto con le normali facoltà del proprietario, tale contratto è una concessione *ad aedificandum* e non una locazione.

G. ANGELINI ROTA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. 1, 23 marzo 1965, n. 478 - *Pres.* Lonardo - *Est.* Alliney - *P.M.* Pedace (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Cavalli) c. SO.GE.NE (avv. Degli Uberti).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Ricorso alle commissioni tributarie e azione giudiziaria - Coesistenza - Autonomia.

Imposta di registro - Ricorso alle commissioni tributarie e azione giudiziaria - Autonomia.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 146).

Imposta di registro - Azione giudiziaria - Decadenza per passaggio in giudicato della decisione della commissione tributaria adita contemporaneamente - Insussistenza.

Imposta di registro - Case di abitazione non di lusso - Agevolazione fiscale degli appalti per la loro costruzione - Concetto di costruzione.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14).

Imposta di registro - Case di abitazione non di lusso - Agevolazione fiscale degli appalti per la loro costruzione - Estensione ai subappalti.

(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14).

In tema di imposte indirette, le due azioni concorrenti, quella davanti alla Commissione tributaria e quella davanti al giudice ordinario, sono del tutto autonome e possono coesistere sino a quando non si sia formato il giudicato nel processo davanti all'autorità giudiziaria o non sia stato proposto ricorso per cassazione ex *art.* 111 *della costituzione contro la decisione della Commissione centrale* (1).

L'art. 146 *della legge di registro, approvata con r.d.* 30 *dicembre* 1923 *n.* 3269, *offre la possibilità di instaurare il giudizio ordinario anche nella ipotesi che sia stata previamente esperita la procedura amministrativa: tale giudizio ordinario, pur essendo soggetto a un termine di decadenza, non ha carattere di giudizio di impugnazione rispetto alla decisione amministrativa, ma costituisce un giudizio* ex novo, *aperto, senza limiti, al completo esame della controversia* (2).

Tale indipendenza del giudizio avanti al giudice ordinario rispetto alle precorse pronuncie amministrative permane anche nel caso in cui, essendo in corso entrambi i procedimenti, venga pronunciata una decisione della Commissione tributaria, simultaneamente adita, e contro di essa non venga proposto gravame (3).

L'art. 14 *della legge* 2 *luglio* 1949 *n.* 408, *sull'incremento delle costruzioni edilizie, stabilisce il beneficio della tassa fissa, in tema di imposta di registro, riguardo ai contratti di appalto che abbiano per oggetto la costruzione delle case non di lusso di cui all'art.* 13 *della stessa legge. Al fine di tale norma deve ritenersi che, perché si abbia « costruzione » in senso tecnico di un edificio, basta che di questo sussistano gli elementi essenziali, cioè gli elementi atti ad imprimergli*

(1-3) La precedente giuriprudenza della Cassazione in ordine ai rapporti fra azione giudiziaria e ricorsi alle commissioni è stata recentemente in questa *Rassegna,* 1965, 1, 377 in nota a Cass., 23 novembre 1964, n. 2407.

Con la presente sentenza e sempre facendo leva sul principio dell'autonomia dei due procedimenti, la Cassazione ha escluso che il giudicato formatosi dinanzi alle commissioni possa impedire l'ulteriore proseguimento dell'azione giudiziaria già proposta. E non può disconoscersi che tale precisazione costituisca un utile chiarimento in una materia legislativamente disciplinata in modo tanto frammentario e discusso.

Ciò che non appare però convincente è la motivazione resa in proposito dalla Suprema Corte, perché è proprio l'autonomia fra i due procedimenti che implica la denunciata possibilità di un conflitto di giudicati; tanto vero che altre volte (sentt. 30 ottobre 1963, n. 2901 e 2902) la Cassazione, proprio per evitare tale possibilità, aveva affermato che l'azione giudiziaria proposta in pendenza del ricorso alle commissioni importa rinuncia a tale ricorso. Potrà anche discutersi del fondamento di una simile affermazione, ma non può negarsi che essa aveva definito in radice i rapporti fra azione giudiziaria e ricorsi alle commissioni, escludendo in via di principio quella possibilità di conflitto di giudicati dipendente dalla natura ugualmente giurisdizionale delle pronuncie conclusive dei due procedimenti e dalla loro completa autonomia.

lo specifico carattere di casa di abitazione, a nulla rilevando che vi facciano difetto determinate rifiniture di carattere accessorio (4).

Deve ritenersi che, non diversamente dalle altre leggi tributarie, anche l'art. 14 *della legge* 2 *luglio* 1949, *n.* 408, *che prevede il beneficio della tassa fissa, in materia di imposta di registro, per i contratti di appalto aventi ad oggetto la costruzione delle case di cui all'art.* 13 *della stessa legge, abbia usato l'espressione « contratti di appalto » secondo la sua corretta accezione tecnica, comprendendo cioè nell'appalto la figura, sostanzialmente non dissimile, del subappalto* (5).

---

(4) La questione della estensione ai subappalti delle agevolazioni fiscali accordate dall'art. 14 della l. n. 408 del 1949 agli appalti, era già stata risolta negli stessi sensi dalla Cassazione con la sentenza 6 ottobre 1959, n. 2690, che aveva innovato in proposito il precedente indirizzo giurisprudenziale.

Le ragioni nuovamente addotte a sostegno della pronuncia non appaiono esatte.

Innanzitutto è facile rilevare l'inconsistenza dell'argomento formale secondo cui la lettera della legge « contratti di appalto » dovrebbe essere genericamente riferita ai contratti regolati dal capo settimo, titolo terzo del libro quarto del c.c., e cioè agli appalti (art. 1655) ed ai subappalti (art. 1656). La verità intuitiva è infatti che, se tale riferimento fosse esatto, esso troverebbe puntuale riscontro nella lettera dell'art. 14. Siccome tale norma si riferisce invece esclusivamente agli appalti, la sua estensione ai subappalti non ha alcuna giustificazione testuale, specie se si considera che anche nel sistema vigente e proprio per la distinzione fra l'art. 1655 e l'art. 1656 c.c., il subappalto costituisce una fattispecie contrattuale diversa, seppure derivata, dall'appalto.

Del tutto errata poi è la considerazione che, nel sistema dell'imposta di registro e dato che la tariffa all. A non contempla i subappalti, questi devono comprendersi nella generica espressione « appalti ». Se così non fosse, si aggiunge, in difetto di specifica menzione, i contratti di subappalto non sarebbero soggetti ad imposta di registro.

In tal modo la Cassazione ha evidentemente dimenticato la norma dell'art. 8 c.p.v. della legge di registro la quale, in considerazione dell'analogia sostanziale fra appalti e subappalti, giustifica la tassazione di questi con l'applicazione delle stesse imposte proporzionali stabilite per gli appalti.

Ma tale disposizione, non contrastando col principio dell'impossibilità di interpretazione analogica delle norme eccezionali, conferma implicitamente che, al di fuori del suo contenuto normativo e per l'applicazione in particolare dei benefici fiscali, appalti e subappalti costituiscono due entità sostanziali distinte, e fra le quali non è quindi consentita analogia.

Facilmente criticabili appaiono infine anche le considerazioni che la Cassazione ha tratto dalla *ratio legis* e secondo cui, essendo i benefici della l. n. 408 del 1949 accordati per la costruzione di case di abitazione non di lusso e consistendo l'oggetto del subappalto in tale costruzione, ad esso dovrebbero giustamente estendersi quei benefici.

È proprio tale *ratio* che convince invece del contrario. Infatti, proprio per favorire la costruzione delle case ipotizzate riducendone il relativo costo, il legislatore ne ha fiscalmente agevolato gli appalti, che normalmente realizzano tale scopo; ed è chiaro che, se tale agevolazione dovesse essere accordata ai subappalti in considerazione della loro aderenza allo stesso scopo, essa dovrebbe però essere revocata per gli appalti che quello scopo non hanno perseguito. Con la conse-

(*Omissis*). — L'Amministrazione delle Finanze denuncia, col primo motivo di ricorso, la violazione del principio del giudicato con particolare riferimento all'art. 146 della legge di registro.

In tema di imposte indirette non è applicabile — assume la ricorrente — il principio, attinente alla sola materia delle imposte dirette, che impone il previo esperimento del reclamo alle Commissioni tributarie come condizione di ammissibilità dell'azione davanti al giudice ordinario. È anzi possibile il contemporaneo svolgimento, sul medesimo oggetto, delle due procedure, amministrativa e giudiziaria. Data però la natura giurisdizionale delle Commissioni tributarie, è necessario — affinché rimanga aperto il ricorso al giudice ordinario o ne sia possibile, se già proposto, l'ulteriore svolgimento — che sulle decisioni emesse nel procedimento amministrativo — decisioni aventi carattere e valore di sentenza — non si sia costituito il giudicato per acquiescenza o per mancata proposizione del gravame. Senonché nella specie — conclude l'Amministrazione Finanziaria — la SO.GE.NE propose reclamo in via amministrativa, ma non impugnò la sfavorevole pronuncia, regolarmente notificatale, della Commissione tributaria, sicché sull'oggetto comune ad entrambi i procedimenti in corso si è formato il giudicato: conseguentemente la Corte di merito avrebbe dovuto, anche d'ufficio, dichiarare improcedibile l'azione giudiziaria per sopravvenuta preclusione.

La censura è infondata.

È principio di diritto consolidato dalle costanti pronunce di questa Corte Suprema che, in tema di imposte indirette, le due azioni concorrenti — quella davanti alle Commissioni tributarie e quella davanti al giudice ordinario — sono del tutto autonome e possono coesistere sino a quando non si sia formato il giudicato nel processo davanti all'autorità giudiziaria o non sia stato proposto ricorso per cassazione, *ex* art. 111 della Costituzione, contro la decisione della Commissione centrale.

---

guenza che la stipulazione del subappalto implicherebbe comunque un onere fiscale, determinante un maggior costo della costruzione.

E siccome è certo che il legislatore ha inteso favorire la costruzione delle case di abitazione non di lusso, e non l'attività di intermediazione nella relativa esecuzione (l'appaltatore che subappalta non è costruttore, ma semplice intermediario), è anche evidente che tale scopo è integralmente conseguito mediante l'agevolazione di uno solo dei vari rapporti attraverso cui, per proliferazione, si attua la costruzione. E se tale agevolazione è stata già concessa all'appalto e non può essere per esso revocata (l'effetto di tale revoca del resto sarebbe identico alla tassazione del subappalto), essa non deve essere estesa anche al subappalto.

Per questa analogia di argomento si richiama infine la nota in questa *Rassegna*, 1964, 946.

G. ANGELINI ROTA

Tale principio attinge sostanziale giustificazione dal rilievo che, mentre il giudizio davanti alle Commissioni tributarie si svolge di norma durante la formazione dell'atto amministrativo di imposizione del tributo e ha per oggetto la determinazione degli elementi dell'obbligazione tributaria, di cui il soggetto passivo tende a impedire il perfezionamento, l'azione giudiziaria soccorre, invece, quando l'obbligazione tributaria è perfetta, per modo che l'impugnativa ha per oggetto la legittimità dell'accertamento, tradotto in titolo esecutivo, che il contribuente denuncia come lesivo del suo diritto soggettivo.

Ma, anche astraendo da ciò, un argomento tratto proprio dalla disposizione dell'art. 146 legge di registro, di cui si lamenta la violazione, sembra decisivo contro la tesi dell'Amministrazione ricorrente.

Dispone tale norma che in tutte le controversie riguardanti le tasse e sopratasse in tema di registro, le quali abbiano formato oggetto di decisione amministrativa, può essere proposto ricorso all'autorità giudiziaria entro il termine di sei mesi dalla notificazione del provvedimento amministrativo.

Nell'ipotesi che sia stata previamente esperita la procedura amministrativa si offre, dunque, la possibilità di instaurare il giudizio ordinario che, per essendo, per ovvie ragioni, soggetto a un termine di decadenza, non ha, per universale consenso, il carattere di un giudizio di impugnazione, ma costituisce un giudizio *ex novo*, aperto, senza limiti, al completo esame della controversia. E proprio in ciò — nella facoltà di percorrere ancora, in tutti i suoi gradi, la via giudiziaria ordinaria — si ha la conferma dell'assoluta indifferenza del giudizio davanti al giudice ordinario alle precorse pronunce amministrative.

Ma, stabilito ciò, è evidente che tale indifferenza permane *eadem legis ratione* anche nel caso in cui, essendo in corso entrambi i procedimenti, venga pronunciata una decisione della Commissione tributaria, simultaneamente adita, e contro di essa non venga proposto gravame.

Se infatti — grazie all'autonomia dei due procedimenti — è possibile adire il giudice ordinario dopo l'esaurimento del giudizio davanti alle Commissioni tributarie, non si vede per quale ragione la già avviata azione giudiziaria non dovrebbe proseguire il suo corso malgrado la formazione del giudicato nel concomitante procedimento amministrativo.

Invero il medesimo evento non può, ad un tempo, essere e non essere ostativo all'indagine del giudice ordinario.

Si può, anzi, dire che l'azione giudiziaria già in corso *anticipa* quell'esame autonomo della controversia che la legge riserva dopo l'esperimento dei rimedi amministrativi.

Il primo motivo di ricorso, essendo fondato su una inesatta nozione del rapporto intercedente tra procedimento davanti alle Commissioni

tributarie e procedimento davanti al giudice ordinario, va conseguentemente disatteso.

Si denuncia, col secondo motivo, il difetto di attività della Corte di merito per non avere « dimostrato » che la costruzione di cui si discute « sia stata eseguita nel biennio e senza le caratteristiche di abitazione di lusso », condizioni, entrambe, necessarie perché sorga il diritto alla contestata agevolazione tributaria.

Anche questa complessa censura, sommariamente enunciata, non è sorretta da valide ragioni giuridiche.

Priva di fondamento è, anzitutto, la prima doglianza, giacché il fatto che la costruzione sia stata iniziata, come prescrive l'art. 13 della legge n. 408 del 1949, entro il 31 dicembre 1953 e ultimata entro il biennio successivo, non è stato contestato, in nessuna delle sedi di merito, dall'Amministrazione Finanziaria, che a ben altri motivi ha costantemente affidata la propria resistenza alle istanze della SO.GE.NE.

La Corte d'Appello non era, conseguentemente, tenuta a indagare e a pronunciarsi su un elemento di fatto che mai aveva formato oggetto di discussione tra le parti e che doveva pertanto ritenersi del tutto incontroverso.

Similmente infondata è l'altra doglianza.

Infatti la Corte di merito, postosi espressamente il problema del carattere — di lusso o no — della costruzione data in appalto alla SO.GE.NE, lo ha risolto in senso negativo, osservando che dal testo della convenzione era facile dedurre che l'edificio in questione non si poteva certo classificare come casa di lusso, giacché a contraria conclusione conduceva l'esame delle « varie voci dei lavori principali e di rifinitura » nonché il numero degli appartamenti (58 da due, tre, quattro vani) che componevano lo stabile.

E con questo apprezzamento, condotto con criterio logicamente e giuridicamente irreprensibile, la Corte d'Appello ha assolto, in modo più che adeguato, l'obbligo della motivazione in ordine alla sussistenza, nella specie, del requisito sopra menzionato.

Col terzo motivo la ricorrente avanza due distinte censure, fondate su presupposti di fatto antitetici.

Deduce con la prima censura — presupponente la conclusione, tra la società Industrie Edilizie e la SO.GE.NE, di un contratto d'appalto — che male la Corte d'Appello ha accolto la duplice opposizione, poiché alla SO.GE.NE fu affidata l'esecuzione di una parte soltanto delle opere, mentre il beneficio previsto dalla legge citata è applicabile, si asserisce, « solo quando l'oggetto dell'appalto relativo alla costruzione di case di abitazione si estende alla intera costruzione nel suo complesso ».

Nemmeno codesta censura può essere condivisa.

La Corte di merito ha accertato, alla stregua della scrittura 29 luglio 1951, che il contratto aveva per oggetto « la parte principale delle opere necessarie e buona parte di quelle di rifinitura dell'edificio progettato, « e, sulla base di tale incontestato accertamento, ha ritenuto che l'*opus* commesso alla SO.GE.NE si traducesse, secondo la previsione della legge, nella costruzione di una casa di abitazione.

Ora questo ragionamento è giuridicamente corretto. L'art. 14 della legge n. 408 del 1949 stabilisce il beneficio in questione riguardo ai contratti di appalto che « abbiano per oggetto la " costruzione " delle case (non di lusso) di cui al precedente art. 13 ». Ora, perché si abbia la costruzione, in senso tecnico, di un edificio, basta che di questo sussistano gli elementi essenziali, cioè gli elementi atti a imprimergli lo specifico carattere di casa di abitazione, a nulla rilevando che vi facciano difetto determinate rifiniture di carattere accessorio. Va inoltre rilevato, con riferimento al negozio in discussione, che l'imprenditore cui viene affidata la costruzione di una casa provvede normalmente al compimento delle opere edilizie essenziali, perché soltanto queste rientrano, normalmente, nell'ambito della sua attività imprenditoriale non preordinata a prestazioni di diversa natura (quali, ad es., gli impianti idraulici, elettrici, i serramenti, ecc.) che vengono di solito, richieste ad altre specializzate imprese. Pienamente giustificata è pertanto la conclusione che, parlando di appalto per la costruzione di case di abitazione, il legislatore, certo non ignaro dei compiti solitamente assegnati agli imprenditori edili, volle riferirsi alle sole opere necessarie e sufficienti per il sorgere di un edificio: non anche alle secondarie e complementari.

L'altra censura muove, invece, dal presupposto che tra la Società Industrie Edilizie e la SO.GE.NE sia stato concluso un contratto di subappalto, per trarne la conseguenza che il beneficio fiscale, previsto dalla legge per i contratti d'appalto aventi per oggetto la costruzione di case di abitazione non di lusso, non poteva nella specie essere concesso.

Sebbene il Tribunale, argomentando dalle clausole della scrittura 29 luglio 1951, avesse ravvisato nel negozio in contestazione gli elementi tipici del contratto d'appalto, la Corte d'Appello si è dispensata da ogni accertamento in proposito sul rilievo che, si trattasse di appalto o di subappalto, l'agevolazione tributaria pretesa dalla SO.GE.NE non avrebbe potuto essere negata.

Compito di questo Supremo Collegio è pertanto quello di statuire se l'assimilazione, agli effetti tributari, dei due istituti sia o no conforme alla legge.

Va subito detto che su questo specifico tema, altre volte dibattuto, questa Corte, mutando il proprio anteriore indirizzo giurisprudenziale, si è pronunciata in senso affermativo con la sentenza n. 2690 del 6 otto-

bre 1959, e che nulla consiglia di disapprovare gli insegnamenti ivi contenuti.

Le ragioni che avvalorano la soluzione positiva del problema sono molteplici e convergenti.

Un primo argomento si ricava dalla dizione letterale dell'art. 14 legge citata che parla, genericamente, di contratti di appalto. Ora, sotto l'aspetto della struttura giuridica, il subappalto in nulla differisce dall'appalto, poiché di questo ha il tipico contenuto negoziale: esso altro non è, infatti, che un appalto concluso dall'appaltatore (che assume la veste e le obbligazioni del committente) verso un terzo (subappaltatore), e che ha il medesimo oggetto del contratto d'appalto precedentemente concluso dai soggetti originari. A codesta nozione dell'istituto in parola si adegua il codice civile, che, sotto la denominazione « Dell'appalto », regola indistintamente entrambe le figure contrattuali, in quanto del subappalto fa menzione, agli artt. 1656 e 1670, solo per stabilire che l'appaltatore non può dare in subappalto l'opera senza il consenso del committente, e per disciplinare la responsabilità dei subappaltatori rispetto all'appaltatore. Se, dunque, tra i due istituti in esame, accomunati dalla medesima disciplina giuridica, non corre alcuna sostanziale differenza, e se è da ritenere che ogni disposizione legislativa usi le parole nel senso tecnicamente più appropriato, è pure da presumere che una legge, che, senza distinguere, parli di « contratti di appalto », abbia inteso riferirsi ai contratti regolati nel capo VII, titolo III, del libro IV del codice civile: cioè anche del subappalto.

Ma altri argomenti, tratti dalla stessa legislazione tributaria, convincono che l'interpretazione restrittiva dell'art. 14 della legge in esame, propugnata dall'Amministrazione Finanziaria, non può essere accolta.

È anzitutto da notare che la tariffa, all. A, della legge di registro (r.d. 31 dicembre 1923, n. 3269) contempla, agli artt. 52 e 53, gli « appalti » e, separatamente da questi, la cessione e la risoluzione di tali contratti. Non fa, invece, parola dei subappalti ed è perciò da ritenere che questi debbano comprendersi nella generica espressione « appalti », non potendosi ammettere che, in difetto di specifica menzione, i contratti di subappalto non siano soggetti a imposta di registro.

Va pure rilevato che la legge 4 aprile 1953, n. 261 — che all'art. 4 modifica, analogamente alla precedente legge n. 1924 del 1937, l'aliquota dell'imposta « sugli atti contemplati all'art. 52 della tariffa » della legge di registro — indica il proprio oggetto col solo riferimento alle modificazioni del « regime fiscale delle cessioni di credito, dei mutui e *degli appalti* », senza far menzione dei subappalti, i quali, per quanto si è osservato, non possono non essere compresi, nella previsione dell'art. 52, tra i contratti di appalto.

Legittima è, conseguentemente, la presunzione che, non diversamente dalle altre leggi tributarie, anche l'art. 14 della legge 2 luglio 1949 n. 408, abbia adoperato le parole « contratti di appalto » secondo la loro corretta accezione tecnica, comprendendo, cioè, nell'appalto la figura, sostanzialmente non dissimile, del subappalto.

Il risultato cui conduce l'interpretazione letterale della norma in esame riceve peraltro persuasiva conferma dalla *ratio legis* che, sinteticamente espressa nell'intestazione del testo legislativo, si riassume nell'intento di favorire, riducendone il costo, l'incremento delle costruzioni edilizie per ovviare, nell'interesse sociale, alle gravi carenze conseguenti alle distruzioni e alla inattività costruttiva del periodo bellico.

Oppone l'Amministrazione ricorrente che l'intento legislativo non va ricercato nel generico scopo di agevolare le costruzioni edilizie, ma « nel presupposto che la elargizione dei benefici fiscali sia concessa all'effettiva attuazione delle costruzioni edilizie da parte di chi a tal fine appronta e stipula il negozio giuridico considerato »; sì che « il trattamento di favore è da negare allorché le finalità della legge rimangono frustrate per effetto della stipulazione di un subappalto che, attraverso la costituzione di un nuovo rapporto obbligatorio, trasferisce a un terzo l'impegno di costruire case ».

L'obiezione, che difetta peraltro di chiarezza, non ha intrinseco pregio.

Se è vero, infatti, che il subappalto opera, rispetto al contratto da cui deriva, una sostituzione soggettiva, è anche vero che dell'appalto esso realizza l'oggetto: con la conseguenza che, se tale oggetto consiste nella costruzione di case aventi i noti requisiti, le finalità della legge sarebbero veramente eluse ove si negassero al subappalto i temperamenti fiscali concessi all'appalto.

L'effetto di una simile disparità di trattamento sarebbe quello di non consentire, in caso di subappalto, quella riduzione del costo delle costruzioni edilizie — costo naturalmente sopportato da chi assume l'iniziativa della costruzione — che il legislatore ha avuto di mira per fini di utilità generale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 marzo 1965, n. 512 - *Pres.* Fibbi - *Est.* Perrone Capano - *P.M.* Gedda (conf.) - Brambilla (avv. Allorio) c. Ministero Finanze (avv. Stato Peronaci).

Imposta di registro - Trasferimento contestuale di nuda proprietà e usufrutto a persone diverse - Art. 21 legge di registro - Applicabilità.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 21).

Imposta di registro - Art. 21, primo comma, legge organica - Eccezione di incostituzionalità per violazione dell'art. 53 della Costituzione - Manifesta infondatezza.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 29 e 21; Cost., art. 53).

Imposta di registro - Trasferimento contestuale a titolo oneroso di nuda proprietà e usufrutto a persone diverse - Pagamento immediato dell'imposta di trasferimento sull'intero valore reale del bene - Tassa di consolidazione - È dovuta.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 21).

Imposta di registro - Imputazione di pagamento - Non è fatto ma apprezzamento - Confessione giudiziale - Inapplicabilità.

(c.c., artt. 2730 e 2697; c.p.c., art. 115).

Imposta di registro - Tassa di consolidazione - Scorte esistenti al tempo della cessazione dell'usufrutto - Mancata prova da parte della finanza della esistenza al tempo del trasferimento a titolo oneroso - Art. 47 legge organica - Applicabilità - Esclusione.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 21 e 47).

La tassa di consolidazione di cui all'art. 21 *della legge di registro si applica a tutti i casi di riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà e quindi, non solo quando vi sia stato trasferimento a titolo oneroso della nuda proprietà con riserva di usufrutto, ma anche quando siano stati contestualmente trasferiti a soggetti diversi la nuda proprietà e l'usufrutto dello stesso immobile* (1).

---

(1) Il principio affermato nella prima massima può ritenersi ormai consolidato: la Suprema Corte ebbe ad affermarlo sin dal 1935 (Cass., 19 luglio 1935, n. 2858, *Riv. leg. fisc.*, 1935, 722) confermandolo poi nel 1958 (Cass., 5 marzo 1958, n. 736, *Riv. leg. fisc.*, 1958, 1163) e non dovrebbe dar luogo a controversie ulteriori.

L'esattezza di tale principio discende dalla natura stessa della tassa di consolidazione. Come è stato esattamente avvertito, essa infatti non ha natura autonoma (UKMAR, *La legge di registro*, CEDAM, 1958, vol. I, 277; GUGLIELMI-AZZARITI, *Le imposte di registro*, YY; *Relazioni Avv. dello Stato*, anni 1951-1955, vol. I, 579; JAMMARINO, *Commento alle imposte di registro*, vol. I, 100; CLEMENTINI, *Leggi sulle tasse di registro*, vol. I, 201), ma deve considerarsi come una parte del tributo afferente al trasferimento della nuda proprietà (contra: BERLIRI, *Le leggi del registro*, 1961, 309), parte che va liquidata e riscossa al momento della consolidaione dell'usufrutto alla nuda proprietà sul valore attuale della piena proprietà, dedotto il corrispettivo già tassato al momento della trasmissione della nuda proprietà.

Ogni trasferimento della nuda proprietà infatti « porta al trasferimento della proprietà piena, giacché in un tempo più o meno lungo, l'usufrutto deve necessariamente riunirsi alla nuda proprietà » (UKMAR, *op. loc. cit.*) e comporta, di conseguenza, l'applicazione dell'imposta sul valore della piena proprietà. Peraltro,

È manifestamente infondata la eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 21 *della legge di registro in relazione all'art.* 20 *stessa legge per violazione dell'art.* 53 *della Costituzione, giacché le ipotesi previste dai due articoli non sono espressione di una identica capacità contributiva* (2).

Se, per errore dell'Ufficio finanziario, all'atto del trasferimento contestuale a titolo oneroso della nuda proprietà e dell'usufrutto a persone diverse venga richiesto ed effettuato il pagamento della imposta sull'intero valore reale del bene, è pur sempre dovuta al momento della riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà, la tassa di consolidazione a' sensi dell'art. 21 (3).

La causale di un pagamento e quindi la sua imputazione, costituisce non un fatto, ma un semplice apprezzamento e come tale non è suscettibile di confessione giudiziale né, in mancanza di contesta-

---

anche in considerazione del fatto che la proprietà non si trasferisce *ab origine* come piena, l'imposta viene riscossa in due tempi e cioè, al momento della registrazione del contratto di trasferimento a titolo oneroso della nuda proprietà, si tassa il corrispettivo contrattualmente stabilito, mentre, al momento della consolidazione, si tassa la differenza tra il valore attuale della piena proprietà e il corrispettivo dichiarato nell'atto e già tassato.

Se quindi l'imposta di consolidazione non è che una parte dell'imposta dovuta sul trasferimento della nuda proprietà, consegue necessariamente che essa è dovuta in ogni caso, indipendentemente dal fatto che l'usufrutto sia stato riservato dal venditore o sia stato trasferito ad altri, precedentemente o contestualmente al trasferimento della nuda proprietà.

È appena il caso di rilevare poi che il trasferimento dell'usufrutto è soggetto alle normali imposte di registro, senza che peraltro ciò possa minimamente riflettersi sulla liquidazione dell'imposta sulla nuda proprietà, sia al momento del trasferimento che a quello della consolidazione.

(2) La questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 legge di registro, in rapporto all'art. 53 della Costituzione e con riferimento all'art. 20 l.r., è già stata esaminata dalla Corte Costituzionale che, con sentenza 6 giugno 1963, n. 92 (*Foro it.*, 1963, I, 1531) l'ha dichiarata infondata. La Corte ha esattamente ritenuto che le fattispecie previste rispettivamente dagli artt. 20 e 21 l.r. (trasferimento a titolo gratuito e trasferimento a titolo oneroso della nuda proprietà) non sono espressione di una del tutto identica capacità contributiva, sì che la relativa, diversa regolamentazione non può costituire violazione del principio della parità di imposizione a parità di capacità contributiva sancito dall'art. 53 della Costituzione.

Nella specie, il contribuente aveva riproposto la questione negli stessi termini già esaminati dalla Corte Costituzionale e, pur non costituendo la precedente sentenza della Corte, una preclusione alla riproposizione della questione (cfr. PIERANDREI, voce: Corte Costituzionale, in *Enciclopedia del Diritto*, vol. X, 982 e segg.; CARUSI, *Ancora in tema di efficacia delle decisioni di rigetto della Corte Costituzionale*, in questa *Rassegna*, 1964, 521; ID., *Gli effetti delle pronunzie della Corte Costituzionale nei giudizi di legittimità costituzionale, La Corte Costituzionale*, Raccolta di studi, Roma, 1957, 239 e segg.), del tutto rettamente la Corte di Cassazione l'ha dichiarata manifestamente infondata.

zione, deve essere assunto dal giudice come un « fatto ammesso » a' sensi degli artt. 2697 *c.c. e* 115 *c.p.c.* (4).

L'art. 47 *della legge di registro (e la presunzione in esso contenuta) si applica esclusivamente ai trasferimenti a titolo oneroso. E, poiché nella riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà non si verifica alcun trasferimento, ma la sola estinzione del diritto reale parziario con conseguente espansione del diritto dominicale già compresso, non può trovare applicazione, ai fini della imposta di consolidazione, la regola dell'art.* 47 *medesimo, salvo che non si provi, a cura della Finanza, che le pertinenze o accessioni esistenti al momento della consolidazione erano state oggetto del trasferimento della nuda proprietà* (5).

(*Omissis*). — Col primo motivo, nel denunciare la falsa applicazione dell'art. 21 della legge del registro, approvata con r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, il ricorrente sostiene che il detto art. 21, primo comma, è applicabile solo nei casi di trasferimento a titolo oneroso della nuda proprietà con riserva di usufrutto, e non anche nei casi in cui la nuda proprietà e l'usufrutto vengano alienati con uno stesso atto

---

(3) La terza massima va pienamente condivisa. Essa discende direttamente dal principio per cui, pur sorgendo il debito di imposta al verificarsi del fatto cui la legge ricollega l'imposizione, esso non può essere assolto dal debitore se non dopo l'accertamento. E poiché nell'ipotesi di cui all'art. 21 l.r. l'accertamento è rimandato al momento della consolidazione, in nessun caso potrebbe dirsi che il pagamento sull'intero valore venale al momento del trasferimento della nuda proprietà costituisca corresponsione anticipata della tassa di consolidazione.

Conseguentemente l'errore della Finanza in tal senso non può far venir meno il suo diritto a percepire la tassa di consolidazione al momento della riunione. In tal senso la giurisprudenza della Cassazione è ben ferma. In proposito la sentenza n. 736 del 5 marzo 1958 della Suprema Corte (citata *sub* 1) ebbe ad affermare che un simile errore da parte dell'Ufficio impositore, può solo dar luogo, da parte del contribuente, a ricorso nei modi e nei termini di legge, ma non può certo considerarsi « una cosciente volontà di deviazione per il caso singolo dai principi della legge fiscale ». Principio, questo, del tutto ovvio sol che si consideri l'indisponibilità del diritto all'imposta.

(4) Che la confessione debba riguardare un « fatto », così come solo un « fatto » sia suscettibile di essere pacificamente ammesso a sensi dell'art. 2697 c.c. e che, di conseguenza, non possa costituire oggetto di confessione o di ammissione la qualificazione giuridica di un rapporto o un apprezzamento, costituisce ormai giurisprudenza consolidata. (Cfr. Cass., 21 febbraio 1959, *Rep. giust. civ.*, voce *Confessione*, n. 2; Cass., 3 agosto 1960, n. 2277, *Giur. imp.*, 1961, 312; Cass., 29 marzo 1962, n. 659, *Rep. giust. civ.*, 1962, voce *Confessione*, n. 4; Cass., 22 aprile 1963, n. 1025, *Mass. giust. civ.*, 1963, 481).

(5) Non risultano precedenti. Cfr., sia pure per un caso diverso, Sez. Un., 2 marzo 1964, n. 475, in questa *Rassegna*, 1964, I, 567.

A. MERCATALI

a persone diverse (come nella specie), poiché in questo secondo caso, essendo possibile accertare il valore di entrambi i diritti, mancherebbe la ragione per rinviare la valutazione dell'usufrutto al tempo della consolidazione.

L'assunto è infondato. Come esattamente ha osservato la Corte di merito, l'art. 21 della legge del registro non contiene la distinzione prospettata dal ricorrente; ed anzi, disponendo che l'imposta di consolidazione si applica « sulla differenza tra il prezzo o corrispettivo tassato al tempo dell'alienazione ed il valore della piena proprietà al momento della riunione », esige che la valutazione della piena proprietà, comprensiva della nuda proprietà e dell'usufrutto, venga fatta al tempo della consolidazione e secondo i valori dello stesso tempo. La questione, del resto, è stata già esaminata da questa Suprema Corte, con sentenza 19 luglio 1935 n. 2856 e 5 marzo 1958 n. 736, con le quali è stato ritenuto che l'art. 21 della legge di registro si applica anche nei casi in cui, con un unico atto, vengano alienati a due soggetti diversi la nuda proprietà e l'usufrutto dello stesso immobile.

Col secondo motivo si denuncia l'illegittimità costituzionale del predetto art. 21, primo comma, in rapporto all'art. 53 della Costituzione ed in riferimento all'art. 20 della legge di registro. Ma anche questa questione è stata già decisa in senso contrario all'assunto del ricorrente. La Corte costituzionale, infatti, con sentenza n. 92 del 18 giugno 1963, ha esaminato la questione di legittimità costituzionale dell'art. 21 della legge di registro, con riguardo all'art. 20 della stessa legge e dell'art. 53 della Costituzione, e l'ha dichiarata infondata per ragioni che è superfluo riprodurre. Qui è sufficiente rilevare che le ragioni addotte dal ricorrente, a sostegno della sua eccezione di illegittimità costituzionale, sono le stesse già esaminate e disattese dalla Corte Costituzionale, dal che consegue che quella eccezione, pur non essendo preclusa dalla sentenza della Corte Costituzionale (che non ha efficacia vincolante), deve tuttavia ritenersi manifestamente infondata, ai sensi dell'art. 4 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Col terzo motivo si deduce che la Corte d'Appello non avrebbe potuto escludere, come escluse, che l'imposta di consolidazione fosse stata pagata in via anticipata nell'anno 1921, allorché venne corrisposta l'imposta di registro sul trasferimento della nuda proprietà. Più precisamente, il ricorrente addebita all'impugnata sentenza i seguenti errori: *a*) l'aver omesso di tener conto che l'anticipato pagamento dell'imposta di consolidazione era un dato di fatto esplicitamente ammesso dalle Commissioni tributarie, sia da quella provinciale che da quella centrale e non contestato nel presente giudizio se non con la comparsa conclusionale d'appello, ossia tardivamente; *b*) il non aver considerato che l'Amministrazione finanziaria, col riconoscere (nel giudizio di primo grado e nella prima fase del giudizio di appello) che l'imposta di con-

solidazione era stata già scontata nel 1921, aveva reso al riguardo una confessione giudiziale, la quale formava piena prova a danno della stessa, ai sensi degli artt. 2730 e seguenti del c.c.; *c*) l'aver omesso di valutare alcuni elementi di natura indiziaria, dai quali era possibile desumere che la detta imposta era stata pagata in via anticipata, e l'essere incorsa nel vizio di insufficiente motivazione; *d*) l'aver violato il principio del contraddittorio, oltre che le disposizioni degli articoli 697 c.c. e 115 c.p.c., per non aver posto a base della propria decisione quel fatto (anticipato pagamento dell'imposta di consolidazione) che non era stato tempestivamente contestato dall'Amministrazione finanziaria e che, di conseguenza, non aveva fatto sorgere alcun onere di prova a carico della controparte.

Ma nessuna di tali censure risulta fondata.

Il fatto pacifico, perché mai contestato ed anzi esplicitamente ammesso da entrambe le parti, era che nel 1921 il Brambilla ebbe a pagare l'imposta di registro sulla base del valore della piena proprietà dell'immobile, valore che venne determinato a mezzo di concordato. Leggesi nella sentenza di primo grado che « il Brambilla pagò l'imposta di trasferimento sull'intero valore reale del bene », ossia sul valore attribuito al fondo nel 1921. Era questo il fatto pacifico, da ritenersi certo e non abbisognevole di prova. In un primo tempo, fino alla comparsa conclusionale d'appello, entrambe le parti mostrarono di ritenere che la somma pagata nel 1921 comprendesse anche l'imposta di consolidazione, come se questa fosse stata corrisposta in via anticipata e fosse stata liquidata con violazione della norma dell'art. 21 della legge di registro, secondo cui l'imposta di consolidazione deve essere applicata con riguardo al valore della piena proprietà nel momento della riunione dell'usufrutto con la nuda proprietà. Ma questo non era un fatto, non era, cioè, un dato di fatto obiettivo, vincolante per il giudice, il quale è tenuto a porre a base della propria decisione non solo i fatti ritualmente acquisiti, ma anche quelli concordemente affermati dalle parti in materia di diritti disponibili. L'opinione manifesta dalle parti in ordine al titolo causale del detto pagamento rappresentava un semplice apprezzamento, che non poteva impedire al giudice, chiamato a giudicare sulla legittimità o meno della successiva imposizione tributaria, di accertarne i necessari presupposti e, quindi, di interpretare nella loro esatta portata gli atti ed i documenti del procedimento di tassazione. E ciò era tanto più necessario nel caso in esame, in quanto l'Amministrazione finanziaria, rifacendosi ad una interpretazione già prospettata in sede di contenzioso tributario, modificò, sia pure nella comparsa conclusionale d'appello, il suo precedente apprezzamento e sostenne che la somma pagata nel 1921 non comprendeva l'imposta di consolidazione.

Non sussistono, pertanto, le violazioni di legge denunciate dal ricorrente: non quella relativa alla confessione giudiziale, poiché la con-

fessione non può avere per oggetto apprezzamenti o valutazioni, ma solo fatti concreti ed obiettivi (e non può essere resa dal difensore, ma solo dalla parte); né quelle sulle prove e sul contraddittorio, appunto perché la Corte d'Appello non ebbe ad immutare o trascurare i fatti pacifici fra le parti, ma ebbe invece a giudicare sulla interpretazione che le parti ritenevano di poter dare a quei fatti. E non sussiste neppure il denunciato difetto di motivazione, poiché il giudice non è tenuto a motivare specificamente su tutti gli elementi indiziari, e, nella specie, la Corte di merito ha fornito adeguata e logica spiegazione del suo convincimento, secondo cui il tributo pagato nel 1921 riguardava l'imposta sul trasferimento della nuda proprietà e l'imposta sul trasferimento dell'usufrutto (in sostanza, quindi, l'imposta sul valore che in quell'epoca aveva l'intero fondo). Rimaneva invece di pagare, in conformità della norma di legge applicabile al caso (art. 21 della legge del registro); l'imposta sulla riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà, imposta che — ripetesi — va applicata con riguardo al valore della piena proprietà al momento della consolidazione.

L'infondatezza delle predette censure dispensa dall'accertare se esse incidano, o meno, su un punto decisivo della controversia. Il che è quanto meno dubbio, avendo questa Corte già ritenuto (con la citata sentenza n. 736 del 5 marzo 1958) che l'anticipato pagamento dell'imposta di consolidazione non è consentito dalla legge e non preclude il potere-dovere dell'Amministrazione finanziaria di esigere il tributo nell'importo realmente dovuto, con riferimento ai valori dell'epoca in cui si verifica la riunione dell'usufrutto con la nuda proprietà.

Col quarto ed ultimo motivo di ricorso si censura la denunciata sentenza nella parte in cui ha ritenuto che l'imposta di consolidazione sia dovuta anche sul valore delle scorte esistenti sul fondo al tempo della cessazione dell'usufrutto, pur non risultando che esse esistessero al momento della vendita.

Questa censura è fondata (e perciò è superfluo occuparsi delle altre censure formulate nello stesso motivo).

La Corte di merito ha ritenuto di poter applicare l'art. 47 della legge del registro, il quale dispone che « nei trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, gli immobili per destinazione, che trovansi in servizo o per la coltivazione del fondo, sono considerati, agli effetti della tassa di registro, trasferiti all'acquirente dell'immobile, ancorché nell'atto si dichiarino esclusi » (primo comma). E nel secondo comma aggiunge che « per vincere tale presunzione l'acquirente dell'immobile deve provare che gli immobili per destinazione gli sono pervenuti da altri, o appartengono ad altri, per atto che abbia acquistato data certa anteriore col mezzo della registrazione ».

Non condividendo l'opinione espressa dalla Commissione centrale per le imposte, la quale aveva ritenuto che nella specie non fosse appli-

cabile la presunzione prevista dall'art. 47 della legge di registro, in quanto nella riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà non si ha un trasferimento a titolo oneroso, ma una semplice riunione di due diritti inerenti al medesimo bene, la Corte d'Appello ha osservato, invece, che l'imposta di consolidazione non ha carattere autonomo, ma è « parte residua dell'imposta dovuta per il trasferimento della piena proprietà, la cui liquidazione resta sospesa fino al momento nel quale si verifica la riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà ». E pertanto, « dato che, ai fini della liquidazione dell'imposta di consolidazione, l'accertamento va fatto al momento della riunione alla nuda proprietà dell'usufrutto, il quale si estende alle scorte, e dato che l'imposta di consolidazione è parte dell'imposta di trasferimento, la quale nel caso in esame investe la vendita 1° settembre 1920, e cioè uno degli atti di trasferimento immobiliare a titolo oneroso espressamente previsti dal menzionato art. 47, non può per il caso in esame negarsi l'applicabilità della presunzione in esso contemplata, con riferimento al momento della consolidazione ».

Siffatte argomentazioni, però, non giustificano la soluzione che è stata data al problema. È certo, infatti, che il primo comma del'art. 47 della legge di registro riguarda i trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, ond'è che solo in tali trasferimenti può essere applicata la presunzione riguardante le pertinenze (immobili per destinazione), sancita dallo stesso articolo. La questione da risolvere consiste nello stabilire se la riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà dell'immobile, dopo che i due diritti sono stati alienati a soggetti diversi, possa considerarsi un trasferimento immobiliare a titolo oneroso, al fine di rendere applicabile la suindicata presunzione. La risposta non può essere che negativa, in quanto nelle leggi tributarie, come del resto nelle altre leggi, la locuzione « trasferimento » (senza specificazioni) viene adoperata per significare il trasferimento della proprietà; e nel vigente ordinamento giuridico il diritto di proprietà non è concepito come un fascio di diritti, suscettibili di essere isolatamente staccati a favore di altri soggetti, bensì come un diritto unico ed indivisibile, di modo che l'acquisto della nuda proprietà di un bene comporta l'acquisto del diritto di proprietà sul bene stesso. Tra proprietà ed usufrutto ricorre una differenza non quantitativa, ma qualitativa, poiché l'usufrutto che è un diritto reale limitato e che non è concepibile su cosa propria, presuppone che titolare del diritto di proprietà sia un diverso soggetto e limita nel tempo la piena estrinsecazione dell'altrui diritto dominicale. Ciò porta ad escludere che effetto della costituzione dell'usufrutto sia un trasferimento del bene che ne è oggetto, il quale rimane, invece, nella sfera giuridica del proprietario. Di conseguenza, è da escludere che si abbia un trasferimento del bene allorché si verifica la riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà. Per la legge di registro, poi, l'acquisto

della nuda proprietà non è soggetto a regime diverso da quello dell'acquisto della piena proprietà, nel senso che la piena proprietà è considerata come fine ultimo del trasferimento, sotto il riflesso che, estinguendosi il diritto di usufrutto, anziché verificarsi un nuovo trasferimento, il diritto di proprietà si espande automaticamente per quel carattere elastico e dinamico che lo caratterizza.

In tali sensi, sia pure a proposito di una diversa questione, si sono già pronunciate le Sezioni Unite di questa Corte con sentenza 2 marzo 1964, n. 474. E qui non occorre aggiungere altro per poter affermare che la riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà non dà luogo ad un trasferimento dell'immobile che formava oggetto dei due diritti, né è equiparabile ad un trasferimento immobiliare, sì da rendere applicabile la presunzione stabilita dall'art. 47 della legge di registro. È ovvio, infatti, che non è possibile applicare una disposizione dettata specificamente per i trasferimenti immobiliari ad un atto o fatto giuridico che non implica alcun trasferimento di proprietà.

Nella specie, quindi, al fine di colpire con l'imposta di consolidazione anche le scorte esistenti sul fondo al tempo della cessazione dell'usufrutto, l'Amministrazione finanziaria non poteva limitarsi ad invocare la presunzione prevista dal citato art. 47, ma avrebbe dovuto accertare che le scorte formavano anch'esse oggetto dell'usufrutto, in quanto vendute con l'atto del 1920, ed erano perciò soggette alla restituzione prescritta dall'art. 998 c.c. In mancanza di tale accertamento, si sarebbe potuto eventualmente applicare un'altra imposta (per l'eventuale acquisto o trasferimento delle scorte), ma non l'imposta di consolidazione, che presuppone la riunione dell'usufrutto alla nuda proprietà della cosa trasferita a titolo oneroso. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 maggio 1965, n. 994 - *Pres.* Favara - *Est.* Alliney - *P.M.* Toro (conf.) - Bartoli Ercole ed altri (avv. Marino) c. Ministero Finanze (avv. Stato Coronas).

Imposta di successione - Sicilia - Fondi soggetti a conferimento - Asse imponibile - Estremi.

(l. Reg. Sic. 27 dicembre 1950, n. 104).

Imposta di successione - Sicilia - Fondi soggetti a conferimento - Valore venale in comune commercio - Determinazione - Possibilità.

(r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, artt. 15-20).

I terreni soggetti a conferimento, a norma della legge regionale 27 dicembre 1950, n. 104 sulla riforma agraria in Sicilia, rimangono nel patrimonio del proprietario, sebbene in una situazione di indisponi-

bilità relativa, fino a quando non ne venga effettuata l'assegnazione. Pertanto, in caso di morte del proprietario, prima dell'assegnazione, i terreni stessi, e non l'indennizzo versato agli eredi al termine del procedimento espropriativo, cadono nella successione e concorrono a formare l'asse imponibile (1).

Il particolare status *degli immobili soggetti a conferimento, pur potendo eventualmente incidere sulla stima, non impedisce il normale procedimento valutativo voluto dalla legge per la determinazione della base imponibile dell'imposta di successione* (2).

(*Omissis*). — Col primo mezzo i ricorrenti sostengono — denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 22, 23, 30, 36, 40, 42 e 46 della legge regionale 27 dicembre 1950 n. 104 sulla riforma agraria in Sicilia — che la Commissione Centrale ha errato nel ritenere che oggetto del trasferimento ereditario e della correlativa imposta di successione fossero i terreni soggetti a scorporo anziché l'indennità di

---

(1-2) La sentenza fa corretta applicazione delle norme della legge regionale siciliana sulla riforma agraria e delle norme sull'imposta di successione.

La legislazione particolare vigente in Sicilia per la riforma agraria — legislazione che si distacca notevolmente da quella nazionale — prevede un procedimento espropriativo particolarmente complesso. Tale procedimento ha inizio con l'individuazione dei terreni da conferire (piani di conferimento, art. 35); prosegue attraverso i piani di ripartizione (art. 38); sfocia e si conclude nell'assegnazione dei lotti mediante sorteggio (art. 40). In arg. cfr. la costante giurisprudenza del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regone Sicilana e da ultmo dec. 23 giugno 1960, n. 247, *Il Consiglio di Stato*, 1960, I, 1442.

In relazione alla complessità di tale procedimento la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha sottolineato che: *a*) il diritto di proprietà dei terreni soggetti a conferimento rimane integro fino al momento dell'approvazione dei piani di conferimento e solo dopo questa approvazione si affievolisce (Cass., 28 aprile 1959, n. 1254, *Giur. it.*, 1960, I, 1, 168); *b*) il proprietario espropriando rimane nel possesso, quanto meno di fatto, nella gestione e nel godimento del fondo da espropriare, anche dopo che i piani di conferimento siano divenuti esecutivi, e fino alla fine dell'annata agraria in corso alla data del sorteggio e dell'assegnazione (Cass., 26 novembre 1960, n. 3139, *Giust. civ.*, 1961, I, 12; 18 aprile 1961, n. 852, *Giust. civ.*, 1961, I, 536); *c*) non vi è un doppio trapasso di proprietà dall'espropriando all'ERAS e da questo all'assegnatario, ma un unico trasferimento dal proprietario espropriato all'assegnatario: e ciò perché la proprietà non si perde con l'approvazione del piano di conferimento, ma soltanto dopo l'assegnazione ed il sorteggio (Cass., 18 aprile 1961, n. 582, *cit.*; Cass., 18 giugno 1959, n. 1918, *Foro it.*, 1959, I, 432).

Alla stregua dei suesposti principi s'intende agevolmente come i terreni soggetti a conferimento siano suscettibili di trasmissione per causa di morte e in tal caso concorrano a formare l'asse imponibile, essendo canone fondamentale dell'imposta di successione che essa colpisce il trasferimento dei beni avuto riguardo alla loro consistenza ed al loro valore al momento dell'apertura della successione (art. 15, r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, che ha sostituito l'art. 34, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, in relazione agli artt. 1 e 20 r.d. n. 3270 del 1923).

espropriazione loro corrisposta, in titoli di Stato, dopo la morte del *de cuius*.

Argomentano gli eredi Bartoli: la legge regionale n. 104 del 1950 ha stabilito sino dal momento della sua entrata in vigore, avvenuta anteriormente alla morte di Bartoli Gerolamo, vincoli e limitazioni tali da determinare la indisponibilità assoluta dei terreni soggetti a conferimento. La volontà del legislatore di vincolare immediatamente, ai fini della riforma agraria, i fondi assoggettati a scorporo si è chiaramente espressa nel primo comma dell'art. 30 legge citata, a termini del quale « la proprietà complessiva, soggetta a conferimento a norma degli artt. 22 e 23, si determina con riguardo al momento dell'entrata in vigore della legge ». Ad assicurare, poi, il raggiungimento dello scopo perseguito dal legislatore sono preordinate le sanzioni contenute nei commi successivi, dove si dispone non doversi tener conto dei trasferimenti tra vivi registrati dopo il 31 dicembre 1949, qualora comportino una riduzione della superficie da conferire, e viene comminata la nullità di diritto degli atti di trasferimento se il conferimento ricade, anche parzialmente, su terreni alienati. Pertanto gli immobili in parola, essendo sottratti, per finalità di carattere pubblico, ad ogni possibilità di negoziazione, devono considerarsi *extra commercium* sino dal momento dell'entrata in vigore della legge di riforma agraria.

Di qui la conseguenza — concludono i ricorrenti — che « dato che la soggezione delle terre allo scorporo e la indisponibilità di esse preesistevano legalmente al fatto giurdico della successione... e che il soggetto passivo dell'esproprio è colui che risulta titolare dei beni scorporandi al momento dell'entrata in vigore della legge di riforma, ne risulta che agli eredi Bartoli non potevano essere trasferite le terre oggetto dello scorporo, bensì solo le relative indennità ».

La censura è infondata.

Non può essere condivisa l'affermazione, secondo cui l'entrata in vigore della legge in esame avrebbe determinato, con effetto immediato e assoluto, l'incommerciabilità dei terreni soggetti a scorporo. Infatti, il secondo comma dell'art. 30 esclude dal computo, agli effetti della determinazione della proprietà complessiva soggetta a conferimento, i trasferimenti derivanti da donazioni in favore di enti morali e da donazioni a carico del patrimonio di uno dei coniugi, in favore di ciascun figlio, sino a un dato imponibile, nonché i trasferimenti avvenuti in contemplazione di matrimonio, o diretti alla formazione della piccola proprietà contadina.

Si potrebbe, pertanto, correttamente configurare, se mai, una situazione di indisponibilità relativa, in relazione ai limiti soggettivi ed oggettivi fissati dalla legge, ma non mai una avulsione immediata dei beni stessi dal patrimonio della persona colpita.

Inoltre, a ben guardare, l'indagine sullo *status* dei beni in questione — se può avere rilevanza, nella competente sede fiscale, agli effetti della determinazione del valore dei beni colpiti ai fini dell'imposta di successione — non può certo condurre, come i ricorrenti pretendono, addirittura alla avulsione dei beni stessi caduti nella successione di Bartoli Gerolamo.

Ai fini del decidere, occorre infatti accertare, non tanto quale fosse, al momento dell'apertura della successione, la situazione giuridica dei terreni soggetti a scorporo, ma se i terreni stessi — quali che fossero i limiti posti alla loro commerciabilità — facessero, o meno, ancora parte del patrimonio del defunto.

Ora, è, in proposito, risolutiva la disposizione dell'art. 40, secondo comma, legge citata, a termini della quale il passaggio della proprietà dei terreni dall'espropriato all'assegnatario si attua col verbale di sorteggio che, precisa la norma, « tiene luogo dell'atto di trasferimento ».

Ne discende che — essendo, nella specie, pacifico che l'assegnazione dei terreni è avvenuta dopo la morte del *de cuius* — sono caduti nella successione i terreni stessi, e non mai i titoli di Stato, versati agli eredi al termine del procedimento espropriativo, molto tempo dopo tale data.

Che, poi, in conseguenza del vincolo che li astringeva ai fini della riforma agraria, tali immobili avessero (come assumono i ricorrenti) un valore grandemente ridotto, è una circostanza, ripetesi, che, se anche si possa, o voglia dire esatta, è in ogni caso assolutamente estranea alla identificazione del *relictum* e della quale deve, se mai, tenersi naturalmente conto soltanto in sede di ricerca del valore tassabile in applicazione dell'imposta di successione.

Il primo mezzo di ricorso, col quale si propugna, in contrasto con la norma sopra citata, una sostituzione o surrogazione oggettiva dei beni realmente lasciati dal defunto, deve essere pertanto rigettato.

Si denuncia, col secondo mezzo, la violazione dell'art. 34 della legge tributaria sulle successioni, modificato dagli artt. da 15 a 20 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639.

Assumono i ricorrenti che la particolare situazione dei terreni di cui si discute rendeva impossibile la commisurazione dell'imposta successoria secondo i criteri legali dettati dagli artt. 15 e 16 del r.d. n. 1639 del 1936.

Non era infatti possibile — si asserisce — la determinazione, in conformità di tali norme, del valore venale in comune commercio di immobili praticamente insuscettibili di libere contrattazioni, né era possibile il raffronto con altri immobili situati nella medesima località e in « analoghe condizioni », posto l'enorme divario di valore esistente tra i due termini della comparazione.

Donde la necessità — si conclude — di far coincidere l'effettivo valore dei detti immobili ereditari con l'indennità stabilita dall'art. 42 della citata legge di riforma agraria.

Anche a questa censura va negato fondamento.

Va anzitutto osservato che, essendo caduti nella successione i terreni, e non l'indennità, nessuna disposizione di legge consentiva di commisurare l'imposta di successione sui titoli di Stato, in cui il valore dei terreni si è convertito solo al termine della procedura di scorporo.

Né, d'altra parte, è esatto, che, relativamente a immobili soggetti a conferimento, i criteri di valutazione dettati dalle citate disposizioni di legge siano inapplicabili, giacché il particolare *status* degli immobili stessi — pur potendo incidere, eventualmente, sulla stima — non può certo impedire il procedimento valutativo voluto dalla legge per la determinazione dell'imposta successoria in concreto dovuta.

Che se, nella specie, il valore stimato dagli organi competenti ha ecceduto quello che, secondo i ricorrenti, si sarebbe potuto attribuire in comune commercio, per effetto, sia pure, dello scorporo, agli immobili in questione, ciò attiene solo al giudizio sul *quantum* non censurabile sicuramente in questa sede di mera legittimità.

Disatteso, pertanto, il secondo mezzo, brevi considerazioni bastano per dimostrare l'inconsistenza del terzo e del quarto.

Si deduce, con l'uno, la violazione del principio concernente la causa giuridica dell'obbligazione tributaria degli eredi; e, con l'altro, la violazione del principio di diritto secondo cui gli eredi, venendo a trovarsi nella medesima situazione giuridica del defunto, non acquistano diritti maggiori, o diversi, da quelli di cui era titolare il *de cuius* medesimo.

Movendo, per la sua preminenza logica, da quest'ultima censura, è evidente che essa ricalca, sotto diverso profilo, la sostanza del primo mezzo di ricorso, da cui mutua il concetto informatore. Vale pertanto, anche riguardo ad essa, quanto si è detto in precedenza: che oggetto della trasmissione ereditaria furono, cioè, gli immobili, sia pure nella condizione creata dalla procedura di escorporo in corso, perché, al momento dell'apertura della successione, nel patrimonio del *de cuius* si trovavano i terreni, e non l'indennità, in cui il valore degli stessi si convertì per effetto della successiva assegnazione ai beneficiari della riforma.

Non è dunque esatto che, nella specie, sia stato disapplicato il principio della corrispondenza tra diritto trasmesso e diritto acquistato *jure successionis*.

Né a diversa conclusione conduce l'esame dell'altro motivo, col quale si deduce che gli eredi Bartoli non potevano essere « tassati » per un incremento patrimoniale — quello costituito dagli immobili scorporandi — di fatto non verificatosi. In realtà gli immobili in que-

stione sono entrati nel patrimonio dei ricorrenti, e questo basta per identificare in essi il cespite da assoggettare all'imposta di successione. Quale sia stata, poi, l'entità dell'arricchimento in effetti conseguito dai Bartoli è questione che, concernendo, come si è detto, il *quantum* dell'imposta, non può essere sollevata in questa sede di legittimità.

Similmente infondato è il quinto mezzo, col quale si denuncia la disapplicazione della circolare del Ministero delle Finanze n. 21 del 16 aprile 1956.

Pur dovendosi, in linea di principio, negare alle circolari emanate dalla p.a. valore di interpretazione autentica della legge, con efficacia vincolante per il giudice, è in concreto risolutivo il rilievo che la circolare sopra menzionata riguarda un'ipotesi nettamente distinta da quella di specie.

Essa riguarda, infatti, il caso che, al momento dell'apertura della successione, pur essendosi già concluso il procedimento di espropriazione, i titoli costituenti l'indennità non siano stati ancora materialmente consegnati, e avverte che, in tale evenienza, l'imposta di successione deve essere commisurata sul valore dei titoli, non dei terreni, per essere questi rimasti estranei alla trasmissione ereditaria.

Situazione, questa, radicalmente diversa da quella dibattuta, dato che, al momento dell'apertura della successione di Bartoli Gerolamo, il procedimento di scorporo non si era ancora esaurito. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 giugno 1965, n. 1336 - *Pres.* Torrente - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Coronas) c. Società Conservificio Nord Adriatico e Industria della Pesca (avv.ti Palladino e Maris).

Dogana - Diritto di licenza - Importazione a dogana, avvenuta in epoca anteriore alla l. 15 giugno 1950, n. 330 abolitiva del diritto di licenza, a norma dei dd.mm. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949 - Esclusione.

(r.d.l. 13 maggio 1935, n. 894; l. 15 giugno 1950, n. 330).

Il diritto di licenza introdotto dal r.d.l. 13 *maggio* 1935, *n.* 894 *e soppresso con la l.* 15 *giugno* 1950, *n.* 330, *non è dovuto per le importazioni a dogana delle merci contemplate nella tab. A del d.m.* 13 *aprile* 1946 *ed in quella annessa al d.m.* 21 *settembre* 1949, *con i quali è stato attuato, per le merci stesse, una piena liberalizzazione degli scambi* (1).

---

(1) In tal senso già si era pronunciata la Cassazione, Sez. I, con la sentenza 22 aprile 1964, n. 955, in questa *Rassegna*, 1964, I, 586. L'Amministrazione si è uniformata alla giurisprudenza della Cassazione ormai costante.

(*Omissis*). — Con l'unico motivo l'Amministrazione ricorrente denuncia violazione e falsa applicazione degli artt. 1, 2 e 3 del r.d.l. 13 maggio 1935, n. 894 (conv. in l. 17 febbraio 1936, n. 334), in relazione agli artt. 1, 2, 3 e 4 d.l. 14 novembre 1926, n. 1923; 1 r.d. 20 maggio 1935, n. 654, 1, 2 e 3 r.d. 3 novembre 1935, n. 1891, r.d.l. 29 dicembre 1935, n. 2186; 2, r.d. 14 marzo 1938, n. 643; 1, d.l. 16 gennaio 1946, n. 12; 1 e 2, d.m. 21 settembre 1949 e successivo d.m. di modifica 21 dicembre 1949, nonché in relazione alla legge 15 giugno 1950, n. 330; e difetto di motivazione, ai sensi dell'art. 360, n. 5 c.p.c. Lamenta la ricorrente che la Corte di merito abbia equiparato la importazione cosiddetta « a dogana », di cui ai dd.mm. 21 settembre 1949 e 21 dicembre 1949 alla importazione vincolata da qualsiasi forma di permesso, sostenendo che solo la importazione « a licenza » avrebbe comportato l'obbligo di pagare lo speciale diritto di licenza e sostiene che il d.m. 21 settembre 1949 non può riconnettersi alla possibilità di modificare la tabella di merci di vietata importazione, ma comporta la possibilità di accordare deroghe ai divieti vigenti, onde si tratta di un atto amministrativo generale di autorizzazione in deroga, avente gli stessi effetti degli atti amministrativi speciali di autorizzazione e, come questi, presupponente il divieto di carattere generale, e per ciò stesso costituente, a sua volta, presupposto per la percezione del diritto di licenza. Osserva al riguardo l'Amministrazione che con il d.m. 13 aprile 1946 furono così istituite le importazioni « a dogana », così dette perché le dogane erano autorizzate a consentire, in deroga ai divieti di carattere economico e valutario, la introduzione nel territorio della Repubblica, in base a benestare bancario, di determinate merci, che avessero una determinata provenienza. Tale importazione si distingueva da quella su licenza solo perché il permesso non era concesso caso per caso, ma per categorie ben precisate di merci, che in tanto si potevano importare, in quanto era intervenuto un discrezionale provvedimento ministeriale, considerazioni queste che valgono anche per il d.m. 21 settembre 1949. Questo decreto non ha modificato la tabella dei divieti, ma ha fatto venire meno il divieto per talune merci, provenienti da taluni paesi, il che comprova che si trattasse di provvedimento in deroga ai divieti di carattere generale. In definitiva la deroga particolare, emessa dal Commercio Estero, doveva essere accompagnata da una licenza ministeriale, quella generale da un consenso della Dogana, ma, in entrambi i casi l'intervento della P.A. era indirizzato a verificare che l'imposta fosse assolta. Si conclude pertanto dal ricorrente che se l'imposta di licenza intendeva colpire il soprareddito al maggiore incremento economico derivante all'importatore di merci dalla situazione di privilegio in cui veniva messo, rispetto alla sua categoria, della concessione del permesso o licenza, tale privilegio permane anche a seguito del decreto del 1949 fra coloro che prov-

vedono alla importazione delle merci consentite dai Paesi contemplati e coloro che, per le stesse merci, devono rivolgersi ad altri Paesi.

Le censure, così riassunte, riproducono sostanzialmente le ragioni già addotte dall'Amministrazione finanziaria dello Stato nei precedenti giudizi e che furono disattese da questo Supremo Collegio, allorché ebbe a fissare il criterio, per cui, a seguito dei provvedimenti sulla liberalizzazione degli scambi, di cui al d.m. 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949, il diritto di licenza, previsto dal r.d.l. 13 maggio 1935, n. 894; e poi soppresso con l. 15 giugno 1950, n. 330, non poteva essere applicato nell'importazione delle merci la cui introduzione, ai sensi dei citati decreti ministeriali, poteva essere consentita direttamente dalle dogane (Cass., 22 aprile 1964, nn. 955, 956, 957 e 958). Da questo criterio, che è perfettamente aderente al sistema legislativo, non intendono discostarsi queste Sezioni Unite, in mancanza di argomenti nuovi che possono giustificare un riesame e condurre eventualmente a diversa conclusione.

Già del resto, questa Corte regolatrice, con la sentenza 29 luglio 1957, n. 3191, aveva avuto modo di precisare che « il diritto di licenza » fu istituito col decreto n. 894 del 1935 per colpire il soprareddito o maggior incremento economico derivante all'importatore di merci dalla situazione di privilegio, in cui veniva posto rispetto agli altri che quel permesso non avevano ottenuto. Tributo quindi, imposto da ragioni di perequazione tributaria che si inquadrava nel regime autarchico allora vigente; in cui la regola era costituita dal divieto di esportazione o di importazione di merci, l'eccezione dello speciale permesso o licenza da rilasciarsi, per singoli casi, su domanda degli interessati (d.l. 14 novembre 1926, n. 1923, art. 4, d.m. 28 dicembre 1939, 15 e 19 luglio 1940). L'ultimo dei decreti citati disponeva che tutte le merci, a decorrere dal 1° gennaio 1960, erano dichiarate di vietata importazione ad eccezione di quelle poche comprese nella tabella B, ammessa al r.d. 3 novembre 1935, n. 1891. In tale sistema, dunque, il diritto di licenza incideva solo su individuali singole merci, per le quali appunto, in deroga al generale divieto di importazione, venivano rilasciate dal Ministero delle Finanze particolari autorizzazioni denominate « permessi in derogazione » (art. 4, decreto n. 1923 del 1926). Ne discendeva ovviamente che ove una data merce era esclusa dai divieti essa poteva essere importata liberamente ed era sottratta al pagamento dei diritti di licenza, salva l'osservanza degli obblighi di carattere valutario. A questo punto sorge spontanea la considerazione che se per effetto dell'attuale liberalizzazione degli scambi, si è generalizzata la autorizzazione all'importazione e tutti gli operatori economici hanno potuto introdurre nello Stato quelle determinate merci, che sono elencate nei decreti di

liberalizzazione, è venuto a cessare il presupposto dell'imposizione tributaria, considerato che non esistevano più situazioni di privilegio da colpire con l'imposizione speciale.

Ma l'esattezza di questa affemazione si ricava dalle disposizioni emanate nel periodo del dopoguerra che ha preceduto la legge del 1950 abolitiva del tributo e che sono tutte ispirate al nuovo indirizzo della liberalizzazione degli scambi. Con il d.l.l. 10 gennaio 1946, n. 12, venne costituito il Ministero del commercio con l'estero, al quale venne attribuita competenza in materia di « coordinamento ed esecuzione dei programmi di importazione e di esportazione e di disciplina dei movimenti valutari concernenti le importazioni e le esportazioni di merce ». Sopravvenne, poi, un provvedimento di particolare importanza, e cioè il d.l.l. 26 marzo 1946, n. 139, per effetto del quale la disciplina delle importazioni ed esportazioni venne radicalmente mutata sia in rapporto agli obblighi di carattere valutario, sia in rapporto alla disciplina dei divieti. L'esportatore non aveva più l'obbligo di cedere allo Stato l'integrale importo in valuta estera che aveva ricavato dall'operazione di esportazione, ma soltanto la metà; l'altra metà veniva lasciata a disposizione dell'esportatore che poteva impiegarla in operazioni di importazione o cederla a terzi al fine dello stesso impiego. Il decreto delegava al Ministero per il commercio con l'estero la emanazione delle norme di applicazione e di elenco delle merci che con quella valuta potevano essere importate e manteneva ferma l'inapplicabilità del regime dei divieti alle merci provenienti dai Paesi con i quali vigevano accordi o trattati. In virtù di tale delega il Ministero del commercio con l'estero emanava il decreto 13 aprile 1946, che elencava le merci che potevano essere importate senza licenza (art. 5) e quelle per le quali occorreva ancora la licenza (art. 6). Al posto del regime di generale restrizione si istituiva così una liberalizzazione valutaria limitatamente al 50% della divisa estera che entrava in Italia, ad una liberalizzazione unilaterale degli scambi con l'estero per molte materie prime, compiendosi così un passo importante verso la graduale libertà degli scambi e dei pagamenti.

Successivamente, con il d.m. 21 settembre 1949 le dogane furono « autorizzate a consentire, in deroga ai vigenti divieti di carattere economico » la introduzione delle merci elencate nell'annessa tabella I di origine e di provenienza dei Paesi dell'O.E.C.E. (art. 1), subordinatamente all'adempimento delle « disposizioni e formalità vigenti all'atto dell'imposizione » (art. 2).

In forza di questa formula (« le dogane sono autorizzate a convertire ») le merci, elencate nella tabella annessa o sono sottratte ad ogni divieto di importazione — salvi gli adempimenti valutari — e allora

non occorre la licenza (art. 5), o il divieto d'importazione persiste, e allora l'importazione deve essere consentita su presentazione della licenza o permesso ministeriale (art. 6). L'espressione « le dogane sono autorizzate a conventire » non può avere che un solo significato: le dogane, per le merci elencate nella tabella A) e per quelle da importare da Paesi aventi accordi interstatali, sono tenute a consentire l'importazione che prima era vietata.

Né vale sostenere, come fa l'Amministrazione ricorrente che l'autorizzazione alle dogane, a consentire, in deroga ai divieti di carattere economico, l'importazione di determinate merci in base a permesso valutario (c.d. importazione a dogana) si sarebbe dovuta configurare come una deroga generale al sistema restrittivo e perciò soltanto la introduzione delle merci sarebbe stata colpita dal diritto di licenza. Fermo il concetto che questo tributo è collegato alla licenza (che elimina il divieto economico di importazione di quella determinata merce) e non all'osservanza delle formalità valutarie, è decisivo sottolineare che il potere di ampliare o di restringere i divieti d'importazione spetta unicamente all'autorità governativa centrale (prima al Ministero delle finanze, e successivamente al Ministero degli scambi e valute, infine al Ministero del commercio con l'estero), potere che può assumere o il contenuto di modificazione del divieto a carattere generale (elenco di merci di vietata importazione, art. 2, decreto n. 1923 del 1926); o quello di modificazione del divieto a carattere particolare (permesso o licenza per singoli casi, art. 4). Il provvedimento ministeriale che istituisce la cosiddetta importazione a dogana, perciò, non è atto che opera sullo stesso piano di un singolo provvedimento di deroga (permesso o licenza), ma implica, per la ricordata attribuzione di poteri conferita dal potere legislativo a quello esecutivo; vera e propria modificazione del regime dei divieti, che sottrae definitivamente ai divieti medesimi quelle determinate merci elencate nelle tabelle.

Pertanto, se il Ministero del commercio con l'estero, attraverso i decreti 13 aprile 1946 e 21 settembre 1949, ha esercitato i suoi poteri di modificazione delle tabelle di importazione delle merci, deve ritenersi in coerenza alle premesse, che l'importazione a dogana rappresenta una piena liberalizzazione delle merci elencate in quei provvedimenti. Le quali merci, in quanto esenti dal permesso d'importazione (salvi gli obblighi di carattere valutario) non potevano perciò dirsi soggette all'imposizione del diritto di licenza. Questo alla sua abolizione, intervenuta con l. 5 giugno 1950, n. 330, riguardava oramai soltanto quelle merci per le quali erano ancora sussistenti il divieto di importazione e il correlativo obbligo di pagamento del tributo per l'eventuale permesso o licenza, a carattere particolare, rilasciato in deroga al divieto medesimo.

E poiché non è controverso che la merce importata (stoccafisso) era compresa tra quelle che, per effetto del decreto 21 settembre 1949, modificato con successivo d.m. 21 dicembre 1949, potevano essere liberamente introdotte in Italia, esattamente la Corte di merito ha riconosciuto il diritto della società resistente a pretendere il rimborso delle somme pagate per un tributo non dovuto. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 luglio 1965, n. 1488 - Pres. Rossano - *Est.* Saya - *P.M.* Gedda (diff.) - Ditta I.S.E. (avv. Mela) c. Ministero Finanze (avv. Stato Peronaci).

Imposta di registro - Costruzione di case per senza tetto a seguito di eventi bellici - Agevolazione fiscale ex art. 93 d.l.l. 10 aprile 197, n. 261 - Subappalto - Applicabilità.

(d.l.l. 10 aprile 1947, n. 261, art. 93).

L'agevolazione fiscale stabilita dall'art. 93 *del d.l.l.* 10 *aprile* 1947, *n.* 261 *è rivolta a favorire tutti gli atti e contratti occorrenti per la costruzione di nuove case per i senzatetto, e precisamente tutti quei negozi che, come mezzo al fine, sono in correlazione con quell'obiettivo, senza distinguere tra i rapporti della Pubblica Amministrazione con il concessionario e gli altri che intercorrono fra quest'ultimo ed eventuali subappaltatori* (1).

(*Omissis*). — Fondato è invece il primo mezzo, con cui la ricorrente si duole della ricordata interpretazione restrittiva, denunziando violazione e falsa applicazione del citato art. 93 d.l.C.p.S. 10 aprile 1947, n. 261.

Sulla questione già il Cupremo Collegio si è pronunciato (cfr. sent. 27 luglio 1964, n. 2094) risolvendola in senso favorevole alla ricorrente, e tale orientamento va seguito.

Invero, la *ratio* della norma che prevede il beneficio fiscale in questione, come risulta anche dal suo tenore letterale, è rivolta a favorire tutti quegli atti e contratti occorrenti per la costruzione di nuove case per i senzatetto e precisamente tutti quei negozi che, come mezzo al fine, sono in correlazione con quell'obiettivo, senza distinguere tra i rapporti della Pubblica Amministrazione con il concessionario e gli altri che intercorrono tra quest'ultimo ed eventuali subappaltatori. Analogamente, peraltro, a quanto è stato già ritenuto rispetto alla legge

(1) Nello stesso senso Cass., 27 luglio 1964, n. 2094, in questa *Rassegna*, 1964, 1, 946 con nota.

2 luglio 1959, n. 408, che dà luogo ad un problema perfettamente identico (cfr. in proposito: Cass., 6 ottobre 1959, n. 2690 ed anche per riferimenti generali: Cass., 27 maggio 1963, n. 1379).

L'argomento addotto dall'impugnata sentenza per arrivare ad un opposto risultato consiste unicamente nella considerazione che il beneficio avrebbe ragion d'essere nei confronti dell'Amministrazione al fine di consentirle un'economia che potrebbe essere utilizzata per la costruzione di un maggior numero di case per i senzatetto, mentre risulterebbe privo di giustificazione per i rapporti tra concessionario e subappaltatore, essendo tali rapporti caratterizzati da finalità di lucro. Ma tale argomento è soltanto apparente, essendo intuitivo che il concessionario pretenderebbe un corrispettivo più elevato da parte dell'Amministrazione se per i contratti di subappalto dovesse essere scontata la normale imposta di registro, costituendo ciò un onere di cui il subappaltatore terrebbe a sua volta conto nella pretesa del corrispettivo a lui dovuto dal concessionario medesimo sicché, in definitiva, l'onere verrebbe a ripercuotersi sulla Pubblica Amministrazione, contraendo quei fondi, che, invece, il legislatore ha voluto fossero interamente destinati alla costruzione delle case per i senzatetto, concedendo perciò il beneficio della registrazione a imposta fissa. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 luglio 1965, n. 1537 - *Pres.* Rossano - *Est.* Gambogi - *P.M.* Polimeni (conf.) - Bassani (avv.ti Ungaro e Gravone) c. Comune di Milano (avv.ti Consolini e Sartogo).

Imposte e tasse in genere - Avviso di accertamento - Comunicazioni in via amministrativa - Natura giuridica - Requisito di esistenza - Raggiungimento del fine - Limite di forma - Osservanza del procedimento stabilito dalla legge.

(t.u. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 277).

Imposte e tasse in genere - Avviso di accertamento - Notifica mediante consegna di copia non sottoscritta - Nullità ed inesistenza - Esclusione.

(t.u. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 277; t.u. 3 marzo 1934, n. 383, art. 273).

Imposta di famiglia - Imponibile - Distinzione delle singole fonti di reddito - Valutazione presuntiva di ciascuna di esse - Illegittimità - Esclusione.

(t.u. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 117).

Gli atti di comunicazione in via amministrativa, quali le notificazioni, gli avvisi, le pubblicazioni e simili, pur essendo attività svolte da organi della p.a., non rientrano, almeno in senso proprio, nella categoria

degli atti amministrativi, ma costituiscono mere operazioni amministrative, cioè attività materiali svolte dall'amministrazione in adempimento di atti amministrativi veri e propri.

Alle operazioni amministrative non si estendono i requisiti formali necessari per la esistenza stessa dell'atto amministrativo; criterio fondamentale per accertare la giuridica esistenza e la volontà di un'operazione amministrativa è quello del raggiungimento del fine cui l'operazione stessa era destinata, e l'unico limite di forma è rappresentato dall'osservanza della procedura espressamente stabilita dalla legge per compiere l'operazione (1).

La mancanza della firma del competente funzionario sull'avviso di accertamento di imponibile per tributo locale, notificato dal messo comunale non comporta nullità, né tantomeno inesistenza, dell'avviso

---

(1-2) La sentenza merita piena adesione per le conclusioni cui è pervenuta. Ai motivi addotti per disattendere il primo motivo di ricorso può aggiungersene un altro al quale, sotto il profilo logico, dovrebbe attribuirsi carattere di priorità.

Infatti il contribuente dalla mancanza di sottoscrizione dell'avviso di accertamento da parte del funzionario competente, ha dedotto, prima ancora della nullità della notificazione, l'inesistenza stessa « dell'atto amministrativo oggetto della notifica ». A tale rilievo la Corte ha risposto che il documeno consegnato senza firma non è che l'avviso, il mezzo materiale mediante il quale è avvenuta, ai sensi dell'art. 277 del t.u. sulla finanza locale, la notificazione della variazione dei ruoli. Benché dalla citata norma non si deduca con certezza che la comunicazione al contribuente possa concretamente realizzarsi con la consegna di un semplice avviso piuttosto che di copia conforme dell'atto amministrativo di iscrizione o variazione dei ruoli o di rettificazione delle denunzie — come pure sarebbe possibile ritenere, atteso che il soggetto obbligato per legge alla comunicazione non può adempierlo addossando al destinatario di essa l'onere di un comportamento positivo diretto a prendere effettiva conoscenza dell'atto (Ottaviano, *La comunicazione degli atti amministrativi*, 125) — resta il fatto che l'assunto del ricorrente urta inevitabilmente contro il principio dell'autonomia della comunicazione rispetto al provvedimento cui si riferisce, dal quale discende che, qualunque sia il sistema di trasmissione seguito, eventuali sue irregolarità, non si riflettono sulla legittimità o la validità dell'atto comunicato (Cons. Stato, Sez. IV, 30 dicembre 1954, n. 1048, *Consiglio di Stato*, 1954, I, 1184; Cons. Stato, Sez. V, 11 febbraio 1961, n. 50, *ivi*, I, 306), incidendo, tutt'al più, sulla sua efficacia (Cass., 3 maggio 1958, n. 1462, *Giur. it.*, 1959, I, 1, 458; Cass., Sez. Un., 11 dicembre 1963, n. 3132, *Foro it.*, 1964, I, 888).

Pertanto, anche interpretando l'art. 277 citato nel senso che la notifica debba essere eseguitamediante consegna di copia conforme, è certo che dalla mancata sottoscrizione di essa non può dedursene l'inesistenza dell'originale.

Oltre a ciò la corte, dopo aver ricordato la dottrina secondo cui gli atti di comunicazione in via amministrativa sarebbero mere operazioni, « e cioè attività materiali svolte dall'Amministrazione in esecuzione o adempimento di atti amministrativi veri e propri », con la conseguenza che ad esse non si estendono i requisiti formali propri di questi ultimi, ha ritenuto esistente e valida l'operazione tutte le volte che essa abbia raggiunto il fine cui è destinata con l'osservanza della procedura stabilita dalla legge.

medesimo, che rappresenta il mezzo materiale mediante il quale è avvenuta, ai sensi degli artt. 276 e 277 t.u.f.l. la notificazione della variazione dei ruoli, e si qualifica come operazione amministrativa destinata al raggiungimento dello scopo di dare notificazione al destinatario della variazione stessa, notificazione da effettuarsi, giusta la prescrizione di legge (art. 277 t.u.f.l.) a mezzo di messo comunale. Del resto, anche applicando alla fattispecie le regole della procedura civile, che sono quelle normalmente adottate dalla legge in tema di procedimento contenzioso fiscale, non essendosi avuta inosservanza di forme prescritte a pena di nullità, ed avendo l'atto raggiunto lo scopo cui era destinato, la notificazione deve ritenersi valida, o quanto meno sanata con la successiva proposizione del reclamo (2).

Secondo la sentenza annotata, tale ultima circostanza ricorreva certamente nella specie per essere stata la notifica eseguita dal messo comunale come esige l'art. 277 citato.

La decisione ha dunque accolto la dottrina (SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 265 e segg.) e che, in relazione ad una particolare definizione degli atti giuridici (SANDULLI, *op. cit.*, 91), colloca le comunicazioni nella categoria delle operazioni amministrative caratterizzate dalla irrilevanza della volontà dell'agente in ordine alla produzione degli effetti che l'ordinamento vi ricollega. Ora, pur dovendosi riconoscere che la definizione recepita in sentenza, non è pacifica, atteso che altri autori (VITTA, *Diritto amm.*, vol. I, par. 89, 417; OTTAVIANO, *op. cit.*, 125; VIGORITA, *In tema di comunicazione dell'atto amministrativo, Giur. Cass. Civ.*, 1952, 1560), considerano le comunicazioni come veri e propri atti giuridici non negoziali, anche se si riscontrano incertezze nell'indicazione della categoria cui assegnarle: dichiarazioni di scienza, certificazioni, dichiarazioni di rappresentazione (Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 1941, n. 365, *Foro amm.*, 1941, I, 2, 192), non può non convenirsi che differiscono certamente dagli atti negoziali, non tanto sotto il profilo dei requisiti formali, necessari per la loro esistenza, quanto sotto quello dei vizi che le invalidano. Il problema della identificazione di questi va risolto ricordando che se la comunicazione ha lo scopo di provocare la conoscenza certa di un atto, essa, per essere produttiva di effetti, per raggiungere, cioè, il fine cui è destinata, non solo deve essere eseguita dall'organo competente per legge — come giustamente ha rilevato la Corte — ma deve anche presentare determinati requisiti di forma (cfr. SANDULLI, *op. cit.*, 266). Tra questi rientra certamente anche la conformità del documento consegnato all'originale dell'atto documentato (Cons. Stato, Sez. IV, 5 maggio 1965, n. 403, *Consiglio di Stato*, 1965, I, 833), attesa l'esigenza di certezza che la notificazione deve soddisfare. Tale conformità può essere assicurata in due modi: o mediante sottoscrizione della copia da parte dell'autore dell'originale, o mediante certificazione da parte dell'organo incaricato della trasmissione se investito del relativo potere (OTTAVIANO, op. cit., 161).

Se si applicano questi criteri al caso di specie, si vedrà che, essendo la notifica prevista dall'art. 277 t.u. sulla finanza locale avvenuta tramite il messo comunale che ha il potere di notificare atti (t.u. 3 marzo 1934, n. 383, art. 273) e quindi di certificarne in sede di relazione la conformità all'originale, la mancanza di sottoscrizione della copia è irrilevante perché il destinatario ha la certezza che il documento a lui consegnato rappresenta l'atto.

Secondo l'art. 117, *lett.* a), *del t.u.* 14 *settembre* 1931, *n.* 1175, *per fissare l'imponibile agli effetti dell'imposta di famiglia si deve tener conto analiticamente dei vari redditi e proventi del contribuente al netto delle spese di produzione; ma una volta distinte e classificate le varie fonti di reddito è consentito procedere al calcolo dell'imponibile valutando presuntivamente, secondo i criteri di fatto dettati dalla comune esperienza* (*art.* 115 *c.p.c.*) *il reddito netto di ciascuna fonte, per poi procedere al coacervo di tutti i redditi singoli, esponendo nella decisione solo il risultato finale del calcolo* (3).

(*Omissis*). — Col primo motivo di ricorso il Bassani, denunzia la violazione dell'art. 277 del t.u. sulla finanza locale, sostenendo che la mancanza della firma del competente funzionario sull'avviso di accertamento di imponibile notificatogli dal messo comunale produce la inesistenza, e non la semplice nullità sanabile, dell'atto amministrativo oggetto della notifica, con la conseguente impossibilità della sanatoria ritenuta dalla Commissione Centrale a seguito della proposizione del ricorso alla Commissione Comunale.

La doglianza è infondata. L'atto amministrativo notificato al contribuente è costituito, infatti, dalla variazione ai ruoli dell'imposta di famiglia apportata, per il Bassani, dal Sindaco con la deliberazione di cui all'art. 276 del t.u. della finanza locale; e il documento senza firma consegnato al Bassani dal messo comunale non è che l'avviso, il mezzo materiale mediante il quale è avvenuta, ai sensi del successivo art. 277, la notificazione della suddetta variazione dei ruoli. Secondo quelle che sono nozioni pacifiche in dottrina, gli atti di comunicazione in via amministrativa, quali le notificazioni, gli avvisi, le pubblicazioni e simili, pur essendo attività svolte da organi della p.a., non rientrano, almeno in senso proprio, nella categoria degli atti amministrativi, ma costituiscono, secondo la terminologia oggi adottata, mere operazioni amministrative, e cioè attività materiali svolte dall'Amministrazione in esecuzione o adempimento di atti amministrativi veri e propri. A codeste operazioni, ovviamente, non si estendono i requisiti formali che sono necessari per la esistenza stessa dell'atto amministrativo. Criterio fon-

---

(3) Il principio affermato dalla Cassazione, anche se relativo a fattispecie singolare, si ricollega all'orientamento, ormai pacifico, secondo cui, in materia di imposta di famiglia, pur essendo quello analitico il metodo base per l'accertamento del reddito, può farsi ricorso anche a quello induttivo allorquando le risultanze del primo non siano sufficienti a rilevare la capacità contributiva del soggetto passivo, pur dovendosi, in tal caso, tenere presenti fatti ed indici positivi da indicare specificamente (Cass., 28 gennaio 1963, n. 137, *Riv. leg. fisc.*, 1963, 1265; Cass., 28 luglio 1962, n. 2226, *Foro it.*, 1962, I, 1428; Cass., Sez. Un., 12 ottobre 1960, n. 2688, *Riv. leg. fisc.*, 1961, 688).

damentale per accertare la giuridica esistenza e la validità di una operazione amministrativa è, invero, quello del raggiungimento del fine cui l'operazione stessa era destinata; e così, nel caso della notificazione o dell'avviso della emanazione di un atto amministrativo, l'operazione sarà da ritenersi valida qualora abbia raggiunto lo scopo di notificare il destinatario dell'atto stesso. L'unico limite di forma è, semmai, quello dell'osservanza della procedura che sia espressamente stabilita dalla legge per compiere l'operazione; ma nella specie l'art. 277 t.u.f.l. prescrive solamente che la notificazione della variazione ai ruoli venga fatta dal messo comunale, come nella specie è ritualmente avvenuto. Nessuna causa di nullità, e tantomeno di inesistenza giuridica dell'atto, quindi sussiste.

A diverse conclusioni, del resto, non si giunge se si applichino alla fattispecie le regole della procedura civile, che sono quelle normalmente adottate dalla legge in tema di procedimento contenzioso fiscale, come ad esempio, risulta dal disposto degli artt. 40 e 44 del r.d. 8 luglio 1937 n. 1516 sul funzionamento delle commissioni per le imposte. Basta, infatti, richiamare le disposizioni del primo e terzo comma dell'art. 156 c.p.c. per constatare che nella specie, non essendosi avuta inosservanza di forme prescritte a pena di nullità ed avendo l'atto raggiunto lo scopo cui era destinato, la notificazione deve ritenersi valida o, quanto meno, sanata con la successiva proposizione del reclamo da parte del Bassani.

Il primo mezzo di ricorso deve essere quindi rigettato.

Col secondo mezzo il ricorrente denunzia la violazione dell'art. 117 del t.u. sulla finanza locale ed il difetto di motivazione sul punto decisivo lamentando che la Commissione Centrale non abbia valutato come la g.p.a. singolarmente i suoi vari redditi, considerando soltanto l'indicazione delle fonti di reddito.

Anche questa censura è infondata.

La lett. *a*) dell'art. 117, infatti, prescrive solamente che per fissare l'imponibile agli effetti dell'imposta di famiglia si tenga conto dei vari redditi e proventi del contribuente, al netto delle spese di produzione; ma l'obbligo dell'analisi si arresta a questo punto e nulla vieta che chi procede al calcolo dell'imponibile, una volta adempiuto alla distinzione e classificazione delle varie fonti di reddito (e tale distinzione è stata compiuta, con larghezza di particolari, dalla decisione di merito della g.p.a.) valuti presuntivamente, secondo i criteri di fatto dettati dalla comune esperienza (art. 115 c.p.c.) il reddito netto di ciascuna fonte, per poi procedere al coacervo di tutti i redditi singoli, esponendo nella decisione solo il risultato finale del calcolo, così come nella specie è stato fatto.

Per quanto, poi, concerne il richiamo agli indici di ricchezza, che il Bassani lamenta non essergli stati contestati prima del giudizio dinanzi

alla g.p.a., basta osservare che le risultanze di tali indici furono utilizzate soltanto *ad abundantiam*, ad integrazione, cioè di una valutazione analitica dei redditi del contribuente ritenuta già di per sé sufficiente a giustificare l'imponibile accertato. Qualunque rilievo circa la ritualità dell'adozione nella specie del metodo induttivo di cui alla lett. *c*) dell'art. 117 del t.u. resta così assorbito. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 15 luglio 1965, n. 1548 - *Pres.* Rossano - *Est.* Malfitano - *P.M.* Trotta (conf.) - Soc. Elettrica Sarda (avv. Satta) c. Amministrazione Finanziaria (avv. Stato Masi).

Imposta di registro - Agevolazioni - Benefici fiscali accordati dall'art. 5 d.l. C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1598 - Presupposti - Trasferimento di stabilimento industriale già esistente - Inapplicabilità.

Imposta di registro - Agevolazioni - Benefici fiscali accordati dall'art. 5 d.l. C.P.S 14 dicembre 1947, n. 1598 - Presupposti per la provvisoria applicazione dell'agevolazione - Accertamento - Competenza esclusiva dell'Amministrazione finanziaria - Fattispecie.

A norma dell'art. 5 *del d.l. C.P.S.* 14 *dicembre* 1947, *n.* 1598, *contenente disposizioni per l'industrializzazione dell'Italia meridionale ed insulare, il primo trasferimento di proprietà di terreni o di fabbricati occorrenti per l'attuazione delle iniziative industriali, di cui all'art.* 2 *dello stesso decreto, è soggetto ad imposta fissa; ma il tributo è dovuto nella misura normale, qualora, entro il termine di tre anni dalla registrazione dell'atto, non sia dimostrato, con dichiarazione del Ministro per l'industria ed il commercio, che il fine dell'acquisto sia stato conseguito dal primo acquirente. L'agevolazione, pertanto, si applica in via provvisoria solo se risulti che l'atto sottoposto alla registrazione abbia ad oggetto un primo trasferimento di terreni o fabbricati occorrenti al primo impianto di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati nelle province dell'Italia meridionale ed insulare, e non in base alla semplice richiesta dell'acquirente. Non rientra nell'agevolazione il trasferimento di uno stabilimento industriale già esistente che non dà luogo al perseguito incremento del patrimonio industriale* (1).

(1-2) Con la sentenza di cui sopra e con altre tre pubblicate in pari data, ma distinte dai numeri 1554, 1555 e 1556, relative ad identiche cause vertenti tra le medesime parti, la Corte Suprema ha confermato l'indirizzo giurisprudenziale espresso con la sentenza 7 maggio 1963, n. 111 (*Giust. civ.*, 1963, I, 2109).

All'accertamento dei presupposti per la provvisoria applicazione dell'agevolazione deve provvedere l'Amministrazione finanziaria, e non il Ministro per l'industria e commercio, cui è devoluto soltanto il compito di accertare se il fine dell'acquirente sia stato conseguito. Nella specie è stato negato il beneficio al trasferimento di un complesso aziendale, e si è considerata irrilevante l'attestazione del Ministero dell'industria e commercio sulla sussistenza dei requisiti per l'applicazione dell'agevolazione (2).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo del ricorso, denunciandosi la violazione dell'art. 5 del d.l. C.P.S. 14 dicembre 1947, n. 1598 e della l. 29 di-

---

La prima massima applica esattamente il principio secondo cui compete, in via autonoma, all'Amministrazione finanziaria, in ogni fase del rapporto di imposta, accertare la sussistenza degli elementi di fatto atti a realizzare le diverse fattispecie legali.

Quanto alla seconda massima, la chiarezza del dettato legislativo rende difficile ipotizzare una diversa interpretazione dell'art. 5 d.l. C.P.S., n. 1598 del 1947 il quale, agevolando « il *primo* trasferimento di proprietà di terreni e di fabbricati » occorrenti « per il *primo* impianto di stabilimenti tecnicamente organizzati » (art. 2 d.l. ult. cit.) nel mezzogiorno e nelle isole, esclude per converso dall'ambito di applicazione del beneficio i trasferimenti di stabilimenti già esistenti, in ordine ai quali, non essendo possibile parlare di iniziative tendenti ad incrementare il patrimonio industriale, viene meno la *ratio* della norma regolatrice.

Con riferimento al beneficio fiscale stabilito dall'art. 5 del d.l. 14 dicembre 1947, n. 1598 deve qui ricordarsi che l'art. 37 della legge 20 luglio 1957, n. 634 ha stabilito, fra l'altro, che « con decreto del Ministro delle Finanze, di concerto con quelli per l'industria e commercio e per l'agricoltura e foreste, il beneficio può essere assentito per gli atti di acquisto in proprietà, in enfiteusi o di affitto ultracentennale con o senza ipoteca, di terreni da assoggettare a radicale trasformazione con rilevanti investimenti di capitale o al rimboschimento in quanto i prodotti ottenibili siano interamente utilizzati quali materia prima e trasformati nello stabilimento industriale al cui esercizio i terreni sono funzionalmente destnati ». Ed il successivo art. 39, ultimo comma, stabilisce che « gli interessati sono ammessi provvisoriamente alle agevolazioni dietro esibizione agli uffici finanziari di un certificato comprovante l'avvenuta presentazione della istanza di concessione debitamente documentata ».

Le gravi difficoltà, a cui dànno luogo tali disposizioni illegittimamente precedute, e con ben maggiore estensione, da leggi regionali (legge siciliana n. 29 del 20 marzo 1950, art. 4), derivano dal fatto che nessun termine è stabilito al regime di provvisorietà del beneficio fiscale concesso in base a semplice esibizione del certificato comprovante la presentazione dell'istanza di concessione del beneficio stesso, onde tale situazione di provvisorietà potrebbe protrarsi *sine die* nel caso in cui sulla detta istanza non provvedano le Amministrazioni competenti; con evidente pregiudizio della certezza dei rapporti e con possibilità di gravi contestazioni in ordine alla decorrenza dei termini di prescrizione delle normali imposte da liquidarsi in caso di rigetto dell'istanza di concessione del beneficio.

È pertanto auspicabile che il legislatore intervenga con nuove disposizioni, ponendo, anche per tali casi, limiti temporali entro cui i presupposti di fatto per la definitiva concessione del beneficio fiscale debbano verificarsi.

cembre 1948, n. 1482 in relazione agli artt. 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, 36 e 38 della l. 29 luglio 1957, n. 634, nonché l'insufficienza e la contraddittorietà di motivazione della sentenza impugnata si censura la sentenza medesima per avere ritenuto inapplicabili al contratto di vendita stipulato tra le parti i benefici fiscali previsti dall'art. 5 del citato decreto del 1947. Al riguardo si deduce che la Corte di merito ha erroneamente ritenuto che l'Ufficio del registro potesse respingere la richiesta di applicazione provvisoria dei benefici fiscali, in quanto esso avrebbe dovuto procedere a tale applicazione subordinando la concessione definitiva dei benefici medesimi alla tempestiva produzione della prescritta insindacabile dichiarazione del Ministro dell'Industria e Commercio attestante che la Società Elettrica Sarda era la prima acquirente dei beni oggetto della vendita, che questi erano destinati all'attuazione delle iniziative industriali di cui al decreto n. 1598 del 1947 e che detto fine era stato conseguito. Si aggiunge che la Corte ha erroneamente ritenuto che i cennati benefici possano essere concessi soltanto nella ipotesi di vendita di case o di terreni e che, nella specie, essi non fossero applicabili per essere stati oggetto dell'atto sottoposto alla registrazione, l'azienda di distribuzione di energia elettrica gestita dai Pietrasanta, prevedendo la legge la concessione della agevolazione tributaria anche nell'ipotesi di trasferimento di stabilimenti industriali già esistenti.

La censura è infondata.

A norma dell'art. 5 del decreto n. 1598 del 1947, contenente disposizioni per l'industrializzazione dell'Italia meridionale e insulare, il primo trasferimento di proprietà di terreni ed i fabbricati occorrenti per l'attuazione delle iniziative industriali, di cui all'art. 2 dello stesso decreto, è soggetto a imposta di registro e di trascrizione nella misura fissa di lire duecento. L'imposta è dovuta nella misura normale, qualora, entro il termine di tre anni dalla registrazione dell'atto, non sia dimostrato con dichiarazione del Ministro per l'Industria e il Commercio che il fine dell'acquisto sia stato conseguito dal primo acquirente.

Alla stregua di questa disposizione l'agevolazione fiscale è applicata, in via provvisoria, se risulti che l'atto sottoposto alla registrazione abbia ad oggetto un primo trasferimento di terreni e fabbricati occorrenti al primo impianto di stabilimenti industriali tecnicamente organizzati nelle province dell'Italia meridionale e insulare e tale applicazione diventa definitiva qualora nel termine stabilito dalla legge è prodotto il certificato attestante che il fine è stato conseguito.

L'Ufficio del registro, quindi, deve applicare l'agevolazione tributaria, in via provvisoria, non in base alla semplice richiesta dell'acquirente, ma soltanto se concorrono i presupposti per l'applicazione di essa.

Né nell'accertamento di tali presupposti può all'Amministrazione

finanziaria sostituirsi il Ministro dell'Industria e Commercio, essendo a questi devoluto soltanto il compito di accertare se il fine dell'acquirente sia stato conseguito.

L'agevolazione fiscale, poi, si applica al trasferimento di terreni e fabbricati e non anche a quello di uno stabilimento industriale già esistente, in quanto soltanto nel primo caso ha luogo l'incremento del patrimonio industriale, in considerazione del quale l'agevolazione è stata concessa dalla legge (v. sent. n. 1111 del 1963).

Nella specie, la Corte di merito si è puntualmente uniformata a questi principi perché, accertato con incensurabile apprezzamento di fatto, che l'atto sottoposto alla registrazione aveva ad oggetto il trasferimento di un complesso aziendale e non di singoli beni, ha ritenuto che non sussistono i presupposti per l'applicazione dell'agevolazione fiscale e che, pertanto, l'attestazione del Ministro dell'Industria e Commercio fosse irrilevante ai fini di tale applicazione.

Consegue che si deve rigettare il ricorso e condannare l'Ente Nazionale per l'Energia Elettrica che nel corso del giudizio si è sostituito alla Società Elettrica Sarda, alla perdita del deposito e al rimborso delle spese di questo giudizio di cassazione a favore della resistente. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 luglio 1965, n. 1573 - *Pres.* Vistoso - *Est.* Arienzo - *P.M.* Gentile (conf.) - Soc. Mineraria Siderurgica Ferromin (avv. Guidi) c. Ministero Finanze (avv. Stato Soprano).

Imposte e tasse in genere - Ricorso alla Commissione Centrale quale giudice di secondo grado - Indicazione motivi - Necessità - Limiti.

(l. 8 luglio 1937, n. 1516, artt. 45, 46 e 38).

Miniere, cave o torbiere - Contratti di escavazione e di sfruttamento - Natura giuridica.

Imposta di registro - Concessione temporanea del diritto di escavazione mineraria - Aliquota applicabile - Ininfluenza della natura giuridica del negozio.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 8; tariffa all. A, art. 1).

Il ricorso alla Commissione Centrale non può essere meramente interruttivo, ma deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione dei motivi di gravame; è sufficiente, per altro, che dalla enunciazione dei motivi stessi risulti identificata la ragione giuridica per la quale si

chiede la riforma della decisione, ed a tal fine l'indicazione espressa delle norme di diritto non è richiesta come requisito autonomo del ricorso, ma è soltanto un elemento che può servire all'individuazione dei motivi (1).

I contratti di escavazione e di sfruttamento di miniere possono assumere configurazioni giuridiche diverse secondo lo scopo perseguito dalle parti e costituiscono locazione allorché abbiano per oggetto la concessione del temporaneo godimento delle miniere secondo la loro normale destinazione (2).

L'inclusione di un negozio giuridico in una voce della tariffa è intesa a stabilire l'identità dell'aliquota dell'imposta fissata per altri contratti e, pertanto, ai fini della relativa tassazione, è irrilevante se le concessioni dell'esercizio temporaneo di escavazione di materiale da una miniera costituiscano una vendita immobiliare o una locazione di cose, essendo dovuta l'imposta proporzionale in entrambe le ipotesi, per la equiparazione di tali concessioni ai trasferimenti immobiliari disposta dall'art. 1 *tariffa all. A allà legge di registro* (3).

(*Omissis*). — Col primo motivo la ricorrente deduce la violazione degli artt. 45, 46 e 38 l. 8 luglio 1937, n. 1516 con riferimento all'art. 360, n. 3 c.p.c. e censura la sentenza impugnata per aver preso in esame il gravame dell'ufficio nonostante il difetto di specifica indicazione dei motivi.

---

(1) La sentenza in esame è pubblicata anche nella *Riv. leg. fisc.*, 1965, 1910 e segg. (*ivi* altri richiami). Nel medesimo senso vedasi da ultimo, oltre alla giurisprudenza della Commissione Centrale, Cass., 19 maggio 1964, n. 1247; 16 aprile 1964, n. 904; 30 gennaio 1964, n. 248, *Giust. civ.*, I, 1772, e 16 marzo 1964, n. 597, *ivi*, 936, con ulteriori ampi richiami.

(2) Giurisprudenza costante. Vedasi, da ultimo, Cass., 25 marzo 1961, n. 682, *Giust. civ.*, 1961, I, 969; 23 ottobre 1959, n. 3046, *Riv. leg. fisc.* 1960, 468; 15 aprile 1959, n. 1111, *Giust. civ.*, 1959, I, 1256; 18 luglio 1958, 2638 *Foro it.*, 1958, I, 1258.

(3) Nel medesimo senso, vedasi Cass., 23 ottobre 1959, n. 3046, cit.

Tale sentenza, anzi, adduce — a conforto della tesi accolta — più ampie argomentazioni desunte dall'interpretazione logica e sistematica dell'art. 1 tariffa all. A, precisando espressamente che tale norma comprende nella sua previsione tutti i diritti di escavazione, siano essi reali od obbligatori.

La sentenza ora richiamata, per altro, ha ritenuto (e quella che si annota sembra confermare) che l'equiparazione disposta dall'art. 1 tariffa all. A opera soltanto ai fini dell'aliquota e non anche ad ogni altro effetto, quale l'applicabilità del procedimento di valutazione *ex* art. 15 e segg., l. 7 agosto 1936, n. 1639: affermazione, codesta, che non appare accettabile, dal momento che anche la tariffa fa parte integrante della legge di registro (art. 2 della legge) e pertanto l'equiparazione introdotta non può soffrire discriminazioni.

P. SACCHETTO

Sostiene, in particolare, la ricorrente che la Commissione Centrale abbia errato nel ritenere sufficiente per la specificazione dei motivi il generico richiamo per *relationem* alle deduzioni presentate nella precedente fase del giudizio e la semplice indicazione della norma che si assumeva violata, mentre i motivi del gravame, oltre che essere specifici, debbono riferirsi al giudizio espresso dalla decisione impugnata.

La doglianza, pur richiamando esatti principi di diritto, è infondata con riguardo al caso concreto.

Invero, non è contestato che il ricorso alla Commissione Centrale delle imposte non può essere semplicemente interruttivo, ma deve contenere, a pena di inammissibilità, l'indicazione dei motivi di gravame, quale requisito essenziale. Tale esigenza è imposta dall'art. 46 del r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, il quale dispone che, nei ricorsi alla Commissione Centrale, devono essere esposti il fatto, le questioni ed i capi della decisione contestata con l'indicazione degli articoli di legge o di regolamento che si affermano violati o erroneamente applicati. Non sono richieste particolari formalità e la enunciazione dei motivi si risolve nella indicazione delle ragioni per le quali si ricorre contro la decisione che si assume viziata. Con riferimento a questa sostanziale finalità, risultano applicabili i principi elaborati in relazione all'art. 366 n. 4 c.p.c., il quale richiede l'indicazione dei motivi e delle norme di diritto su cui si fonda il ricorso per cassazione, e, cioè, che il ricorso è inammissibile solo quando dallo svolgimento dei motivi non sia possibile identificare il principio di diritto che si assume violato e per il quale si chiede la cassazione della sentenza impugnata. L'indicazione delle norme di diritto, peraltro, non è richiesta come requisito autonomo del ricorso, ma come un elemento che può servire all'individuazione dei motivi.

Orbene, la Commissione Centrale delle imposte non è incorsa nella violazione dei cennati principi. Infatti, precisate le contestazioni svoltesi nel precedente giudizio, ha ritenuto che l'indicazione dell'art. 1 della tariffa all. A alla legge di registro non consentiva alcun dubbio sul contenuto della doglianza e sulla ragione giuridica invocata per la riforma della decisione impugnata, giacché si chiedeva l'applicazione dell'imposta di trasferimento immobiliare di cui all'art. 1 cit. in luogo di quella prevista per le locazioni, che il primo giudice aveva ritenuto applicabile. Pertanto, con riguardo alle questioni dibattute tra le parti, all'oggetto della controversia, alle norme di cui si invocava l'applicazione e alla decisione impugnata, il gravame dell'ufficio, con l'indicazione della norma che si assumeva violata ed il richiamo delle ragioni già esposte e a conoscenza della contribuente, consentiva, senza desumere aliunde altri elementi, di identificare la ragione giuridica per la

quale si chiedeva la riforma della decisione, attuando la sostanziale finalità che giustifica la specificazione dei motivi.

Col secondo motivo, sotto il profilo della violazione degli articoli 1615 c.c. con riferimento all'art. 8 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, si censura la sentenza impugnata per aver ritenuto applicabile al canone di concessione mineraria l'aliquota sui trasferimenti immobiliari *ex* art. 1 della tariffa, anziché quella di affitto *ex* art. 44, sull'errato presupposto che non sia giuridicamente configurabile un rapporto locatizio avente per oggetto l'attribuzione del diritto di sfruttamento di una miniera.

La censura è infondata.

Invero, è esatto che i contratti di escavazione e di sfruttamento di miniere possono assumere configurazioni giuridiche diverse secondo lo scopo perseguito dalle parti. Essi, contrariamente a quanto ritenuto dalla sentenza impugnata, costituiscono locazione allorché abbiano per oggetto la concessione del temporaneo godimento della miniera secondo la sua normale destinazione, non essendo l'escavazione e l'apprensione dei prodotti incompatibili con l'obbligo del conduttore di restituire la cosa locata nello stato in cui l'ha ricevuta. Ma, ciò posto a correzione di un errore contenuto nella motivazione della sentenza impugnata, la decisione risulta, tuttavia, conforme al diritto e sorretta da altre considerazioni. Infatti, la Corte del merito, pur essendo incorsa nell'errore di affermare in via generale che il negozio di trasmissione del diritto di escavare sia incompatibile con la nozione di locazione, ha, poi, fondato la sua decisione sull'art. 1 della tariffa all. A alla legge di registro che assoggetta all'aliquota prevista per l'imposta dei trasferimenti immobiliari onerosi gli atti con i quali si trasmette il diritto di escavare e di prendere materia da terreni o miniere. Nell'ambito della citata norma, per l'espressa equiparazione legale ed indipendentemente dalla natura giuridica dell'atto da registrare, sono compresi anche i negozi obbligatori nei quali il conferimento sia attributivo del semplice esercizio del diritto di sfruttamento di miniere.

L'inclusione di un negozio giuridico in una voce della tariffa è intesa a stabilire l'identità dell'aliquota dell'imposta fissata per altri contratti e non può conferire al negozio una configurazione diversa da quella prevista dal codice civile. Pertanto, ai fini della presente controversia, è irrilevante la questione se la concessione dell'esercizio temporaneo di escavazione di materiale da una miniera costituiva una vendita immobiliare o una locazione di cose, essendo, in entrambe le ipotesi, dovuta l'imposta proporzionale per l'equiparazione che la legge del registro ne fa ai trasferimenti immobiliari ai fini di determinare l'aliquota dell'imposizione tributaria. — (*Omissis*).

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 luglio 1965, n. 1592 - *Pres.* Torrente - *Est.* Corduas - *P.M.* Tavolaro (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. S. Anticrittogamici prodotti elettrochimici (avv. Guttieres).

Imposta generale sull'entrata - Azione giudiziaria - Estimazione semplice - Difetto di giurisdizione - Esclusione - Limiti.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 6; l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 52; d.l. 3 maggio 1948, n. 799, art. 18).

Imposta generale sull'entrata - Controversie in materia di violazione all'i.g.e. - Decreto del Ministro e ordinanza dell'intendente - Impugnativa - Ricorso al Consiglio di Stato - Esclusione.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 52).

Il principio della esclusione delle controversie di estimazione semplice dall'ambito della giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria è applicabile soltanto ed in quanto le controversie medesime siano devolute a giurisdizioni speciali; pertanto in materia di imposta generale sull'entrata tale principio può essere applicato nelle ipotesi in cui l'imposta sia riscossa in abbonamento, in quanto l'art. 18 *del d.l.* 3 *maggio* 1948, *n.* 799 *prevede al riguardo il ricorso alle commissioni distrettuali e provinciali delle imposte, ma non nelle ipotesi in cui la legge non prevede il ricorso ad alcun organo giurisdizionale, quale è quella delle controversie in materia di violazione della imposta medesima in genere, per le quali l'art.* 52 *della legge istitutiva* (*d.l.* 9 *gennaio* 1940, *n.* 2, *convertito nella legge* 19 *giugno* 1940, *n.* 762) *prevede unicamente il ricorso al Ministro delle finanze, con riferimento alle norme poste dalla l.* 7 *gennaio* 1929, *n.* 4, *per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie* (1).

Il decreto del Ministro delle Finanze e l'ordinanza dell'Intendente, che decidono le controversie in materia di violazione all'i.g.e., non sono impugnabili con ricorso al Consiglio di Stato, vertendo essi su situazioni soggettive che consistono in diritti e non in interessi legittimi (*diritto a non subire una imposizione oltre i limiti di legge*) (2).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 giugno 1965, n. 1322 - *Pres.* Mastropasqua - *Est.* Mirabelli - *P.M.* Di Maio (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Graziano) Soc. Fratelli Parisi (avv. Celucci).

Procedimento civile - Giudizio di appello - Pronuncia che afferma la giurisdizione del giudice di primo grado ma trattiene irritualmente la causa - Natura di sentenza non definitiva - Successiva pronuncia che, revocando la precedente, rimette le parti al primo giudice - Natura di sentenza definitiva di appello - Impugnazione dell'una e dell'altra pronuncia - Ammissibilità avverso la prima della impugnazione immediata e della riserva di impugnazione e avverso la seconda della sola impugnazione immediata.

(c.p.c., artt. 361, 325, secondo comma).

Imposta generale sull'entrata - Interesse del contribuente ad essere assoggettato alla contribuzione, e in adeguata misura - Sua consistenza - Natura di diritto soggettivo - Tutela - Inesistenza di una giurisdizione speciale - Conseguente giurisdizione dell'a.g.o. - Applicazione di tale giurisdizione in materia di violazione alle leggi sull'imposta generale sull'entrata.

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, art. 6; l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 52).

Imposta generale sull'entrata - Violazione alle leggi relative a tale imposta - Cognizione - Competenza del Ministro per le finanze - Pronuncia - Impugnativa - Competenza del Consiglio di Stato - Esclusione - Competenza delle Commissioni tributarie - Esclusione.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 52).

Imposta generale sull'entrata - Violazione alle leggi relative a tale imposta - Giurisdizione dell'a.g.o. - Limiti - Richiesta di fissare tali limiti al giudice investito della questione di gurisdizione - Inammissibilità - Competenza del giudice di merito.

Il provvedimento con cui il giudice d'appello, pure affermando la giurisdizione del giudice di primo grado, non rimette a questo le parti, ma trattiene irritualmente la causa per ulteriori pronuncie, è da qualificarsi sentenza non definitiva, mentre il provvedimento che, revocando la precedente ordinanza istruttoria, rimette le parti al primo giudice, pur non contenendo la decisione sulla questione di giurisdizione, è esso, ed esso solo, la sentenza definitiva di appello. Di conseguenza, avverso la prima pronuncia è ammissibile sia l'impugnazione immediata, sia la riserva di impugnazione ai sensi dell'art. 361 *c.p.c.; avverso la seconda è senz'altro ammissibile il ricorso nel termine prescritto dall'art.* 325, *secondo comma, c.p.c.* (3).

L'interesse del privato contribuente ad essere assoggettato, o meno, alla contribuzione in adeguata misura è tutelato direttamente, sicché assume la consistenza di diritto soggettivo; e pertanto la giurisdizione

sulle relative controversie spetta all'a.g.o. tutte le volte che non sia previsto un organo speciale di giurisdizione con competenza esclusiva. In materia di violazione delle leggi sull'imposta generale sull'entrata non è prevista l'attribuzione delle controversie ad organi speciali di giurisdizione; e pertanto esse rientrano nella giurisdizione dell'a.g.o. (4).

L'impugnativa della pronuncia che il Ministro delle Finanze emette allorché conosce delle contestazioni in materia di violazione alle leggi sull'imposta sulle entrate non rientra nella competenza del giudice amministrativo, vertendosi su lesioni di diritto soggettivo e non di interesse legittimo; né rientra nella competenza delle Commissioni tributarie, avendo le leggi istituita la competenza dell'Intendente e del Ministro (5).

Non spetta al giudice che, in qualsiasi grado, pronunci sulla giurisdizione, fissare i principi ai quali il giudice competente, cui la controversia è devoluta, debba attenersi nel successivo giudizio di merito, compete, invece, al giudice del merito determinare i criteri ed i limiti del giudizio, che gli viene attribuito, e solo ove sia impugnata la sua pronuncia potrà aver luogo un sindacato su tali valutazioni, in sede di impugnazione di merito o di legittimità (6).

I

(*Omissis*). — Con il primo mezzo si denuncia la violazione dell'art. 6 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E; 22 e 29 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, in relazione alle norme che regolano l'imposta generale sull'entrata e, particolarmente, l'art. 52 della l. 19 giugno 1940, n. 762; per avere la Corte di merito affermato la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della questione di estimazione semplice in tema di i.g.e.

(1-2-4-5) Con la presente sentenza, le Sezioni Unite della Cassazione hanno confermato la propria giurisprudenza (sent. 27 luglio 1962, n. 2173), secondo cui in materia di violazione i.g.e., a differenza di quanto avviene nell'ipotesi di i.g.e. corrisposta in abbonamento, la competenza dell'Autorità giudiziaria ordinaria si estende anche alle questioni di semplice estimazione che vertono su diritti soggettivi, con la conseguenza che deve escludersi la competenza del Consiglio di Stato.

Tale affermazione, sui cui non appare possibile tornare a discutere, turba gravemente il sistema tradizionale e costantemente adottato della limitazione della competenza dell'a.g.o. in materia tributaria alle sole questioni di diritto e di cosiddetta estimazione complessa, onde appare auspicabile un intervento del legislatore che, estendendo a tutte le controversie relative all'i.g.e. la competenza delle commissioni amministrative, ristabilisca, anche in questa materia, la naturale competenza dell'a.g.o. per le sole questioni di diritto.

(6) Fin quando tale intervento non ha luogo, nelle cause in corso, in relazione alle affermazioni contenute nella sentenza in nota, per la parte che qui interessa, sembra opportuno insistere nella tesi che limita la giurisdizione ordinaria

non corrisposta in abbonamento, rispetto alla quale non è contemplato il ricorso alle commissioni tributarie.

La censura è infondata.

La legge istitutiva dell'imposta generale sulle entrate, r.d.l. 9 gennaio 1940, n. 2, convertito, con modificazioni nella l. 19 giugno 1940, n. 762; prevede le modalità di riscossione dell'imposta, che può avvenire mediante applicazione di marche, a mezzo del servizio dei conti correnti postali, oppure in modo virtuale, vale a dire, in quest'ultimo caso, attraverso la stipulazione di convenzioni di abbonamento annuali.

I primi due sistemi sono disciplinati dagli art. 9 e segg., il terzo dall'art. 16.

L'art. 52 della ricordata legge, dopo aver stabilito che per l'accertamento, la cognizione e la definizione delle violazioni finanziarie sono applicabili le norme contenute nella l. 7 gennaio 1929, n. 4 (ricorso gerarchico all'Intendente ed indi al Ministero delle Finanze), prescrive che contro l'ordinanza definitiva dell'Intendente o contro il decreto del Ministro « è consentito gravame dinanzi alla Autorità giudiziaria in sede civile ».

Con l'art. 18 del d.l. 3 maggio 1948, n. 798, contenente nuovi provvedimenti in materia di i.g.e., vennero disciplinate, sul piano giurisdizionale, le controversie in via amministrativa tra l'Amministrazione finanziaria ed i contribuenti — relative, però, solo all'applicazione dell'imposta corrisposta in abbonamento — che vennero demandate in prima istanza ad una speciale sezione delle commissioni distrettuali ed in grado di appello alle commissioni provinciali di cui all'art. 16 del d.l.C.p.S. 27 dicembre 1946, n. 469.

Il quesito che si pone alle Sezioni Unite è quello di stabilire se in tema di i.g.e. *non* corrisposta in abbonamento — come nella specie — per la quale la legge non prevede il controllo giurisdizionale delle com-

---

al controllo sul piano giuridico dell'*iter* logico seguìto per pervenire all'accertamento, e della regolarità procedurale dell'accertamento stesso; dovendosi in ogni caso escludere, per la stessa ripartizione istituzionale delle attribuzioni fra i poteri dello Stato, che possa il giudice ordinario procedere ad indagini di mero fatto, che sostanzialmente dovrebbero condurre a rifare l'accertamento tributario (e questo vale sia di fronte ad accertamenti ordinari che ad accertamenti aventi ad oggetto infrazioni a leggi tributarie) in sede giudiziaria.

Deve cioè, in ogni caso, restar fermo il principio — che attiene alla stessa *divisione* fra i poteri dello Stato, e sul quale, a ben vedere, si fonda la norma dell'art. 6 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E circa la sottrazione al giudice ordinario delle questioni di semplice estimazione — che l'autorità giudiziaria ordinaria non ha veste per procedere all'accertamento tributario (come in realtà si chiede dai contribuenti in casi del genere), attraverso calcoli e conteggi, esami di libri contabili e simili, dai quali ricavare l'attività in concreto svolta dal contribuente e quindi l'entità dell'imposta da pagare; né ha veste per procedere a indagini e valutazioni di prove testimoniali — non ammesse nel procedimento tributario —

missioni amministrative, la competenza del giudice ordinario di cui al citato art. 52 si estenda a tutte le controversie che possono insorgere tra Amministrazione e contribuenti, comprese le controversie di semplice estimazione, quelle, cioè, in cui l'indagine, esclusa ogni questione di diritto, sia limitata ai fatti materiali costituenti il presupposto della imposizione fiscale.

In proposito, la ricorrente Amministrazione finanziaria osserva:

1) che, secondo un principio fondamentale della disciplina del contenzioso tributario, deducibile dall'art. 6 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E; ogni controversia di estimazione semplice è sempre sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario.

2) che la tesi secondo cui, non prevedendo la legge, in tema di i.g.e. corrisposta mediante marche o a mezzo di conto corrente postale, il ricorso alle commissioni tributarie amministrative, deve ritenersi ammissibile il ricorso al giudice ordinario a norma dell'art. 113 della Costituzione, sarebbe errata, in quanto la tutela giurisdizionale, invece, esisterebbe, potendo l'interessato impugnare i provvedimenti dell'Intendente o Ministro presso il Consiglio di Stato in sede di legittimità o, come l'Amministrazione ritiene più esatto, presso le Commissioni distrettuali e provinciali in materia di imposte indirette, previste dall'art. 29 della 7 agosto 1936, n. 1639.

Queste tesi sono entrambe infondate.

Che esista un principio di portata generale, secondo cui, in materia tributaria, è di regola esclusa la competenza del giudice ordinario, per le questioni di estimazione semplice, è stato più volte affermato dalla giurisprudenza, deducendosi tale principio sia dall'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo (che, in verità, secondo la sua formulazione, non contiene, di per sé, una limitazione, di carattere generale della competenza del giudice ordinario), sia, piuttosto, dall'art. 22 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, sulla riforma degli ordinamenti tributari, che, benché dettato in tema di imposte dirette, si è ritenuto applicabile, in genere, anche alle imposte indirette (come l'i.g.e.).

Senonché, l'errore d'impostazione del problema consiste nel fatto di ritenere il suindicato principio applicabile in ogni caso alle controversie in tema di i.g.e., sia questa corrisposta nei modi normali che in

---

al fine di determinare la consistenza del fatto imponibile; ma può e deve semmai, contenere il proprio intervento all'esame della *legittimità* del procedimento seguìto, da parte degli organi a ciò istituzionalmente preposti per pervenire all'accertamento. E questo vale tanto più nei casi in cui, come in quello sottoposto all'esame dell'Ecc.ma Corte Suprema, l'accertamento costituisce l'atto terminale di una procedura amministrativa-contenziosa, che si svolge fin dal momento iniziale in contraddittorio fra l'Amministrazione e contribuente.

(3) Massima esatta.

abbonamento, e cioè prescindendo dalla particolare disciplina della materia da parte del legislatore.

Se, infatti, è vero che quasi tutte le leggi tributarie, in genere, contengono la distinzione tra questioni di estimazione semplice e complessa, per escludere nel primo caso la competenza del giudice ordinario e per ammetterla nel secondo, è pur vero che, proprio per il fatto che tali leggi hanno ritenuto necessaria questa precisazione, occorre esaminare quale sia la disciplina dettata per l'imposta di cui trattasi, per la quale la predetta distinzione non è stata posta.

In materia di i.g.e., come si è visto, l'art. 52 della citata legge n. 762 del 1940, dopo la previsione del ricorso gerarchico all'Intendente ed al Ministro (e cioè alla stessa Amministrazione) stabilisce che contro provvedimenti delle predette Autorità è consentito gravame al giudice ordinario; senza che, al riguardo, sia stata posta alcuna esclusione limitazione, e ciò ha una particolare rilevanza e non è senza significato, ove si consideri che nel precedente art. 51 della stessa legge, relativo alle controversie circa la valutazione dell'imposta derivante dalle operazioni compiute da istituti di credito, dopo la previsione del ricorso ad una speciale commissione tributaria, è esplicitamente stabilito che contro le decisioni di tali commissioni è ammesso il gravame in sede giudiziaria « per le questioni di diritto ».

In questa ipotesi, come si vede, nella quale è prevista la tutela giurisdizionale in sede amministrativa, riaffiora la distinzione tra questioni di estimazione semplice e complessa ed il fatto che la legge, in due disposizioni successive, ammetta, nella prima, la possibilità di adire il giudice ordinario senza limitazioni, mentre nella seconda restringe tale possibilità per le sole questioni di diritto, dimostra l'intento del legislatore di voler limitare la competenza del giudice ordinario solo nel secondo caso e non anche nel primo.

Che tale interpretazione debba considerarsi esatta discende, poi, da una ulteriore considerazione; se, infatti, deve sicuramente ammettersi che in tema di i.g.e. dovuta nei modi normali, diversamente da quanto è stato poi disposto per l'i.g.e. dovuta in abbonamento, non è previsto — come verrà spiegato — l'assoggettamento delle controversie commissioni aventi carattere giurisdizionale, non può la legge aver inteso sottrarre alla cognizione piena del giudice ordinario le questioni di estimazione semplice, giacché, se così fosse, le parti interessate resterebbero prive di ogni garanzia giurisdizionale.

Tale principio, secondo cui il giudice ordinario è giudice anche di fatto quando per la controversia di imposta non sia predisposto alcun organo di giurisdizione speciale amministrativa, è stato, peraltro, già affermato in tema di imposta di consumo (Sez. Un., 14 giugno 1954, n. 1990) e riaffermato in tema di i.g.e., corrisposta non in abbonamento (Sez. Un., 27 luglio 1962, n. 2173).

Sotto altro aspetto, alla medesima soluzione, si perviene in applicazione dell'art. 113 della Costituzione, secondo cui « contro gli atti della p.a. è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria ed amministrativa ».

Nella materia in esame, ora, il ricorso alle Commissioni Tributarie è previsto solo per l'i.g.e. corrisposta in abbonamento (art. 18 citato d.l. n. 799 del 1948) e non anche per quella dovuta mediante marche o il servizio dei conti correnti; se, quindi, la competenza dell'Autorità giudiziaria venisse limitata alle controversie aventi per oggetto questioni di estimazione semplice, ne deriverebbe che, per queste ultime, verrebbe meno ogni tutela giurisdizionale, in violazione del precetto costituzionale, posto che il ricorso all'Intendente ed al Ministro delle Finanze, non instaura, come è evidente, un procedimento di natura giurisdizionale.

Né è esatto, come afferma la ricorrente Amministrazione, che la tutela giurisdizionale esisterebbe per la possibilità di impugnare i provvedimenti dell'Intendente o del Ministro dinanzi al Consiglio di Stato o dinanzi alle Commissioni Tributarie previste dall'art. 29 della legge n. 1639 del 1936.

Come è stato già affermato nelle citate decisioni di queste Sezioni Unite (n. 1990 del 1954 e n. 2137 del 1962), le norme tributarie, se da un lato danno diritto alla p.a. di riscuotere il credito di imposta, dall'altro danno egualmente diritto al contribuente di non subire una imposizione oltre i limiti stabiliti dalla legge. Esse, infatti, non tutelano un interesse generale ed occasionalmente un interesse del privato, ma tutelano direttamente ed immediatamente anche quest'ultimo interesse, che assume, quindi, la consistenza di un vero e proprio diritto soggettivo.

Ciò posto, poiché la competenza giurisdizionale del Consiglio di Stato, salvo i casi eccezionali nei quali si estende anche ai diritti soggettivi (art. 29 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054) attiene soltanto agli atti amministrativi lesivi di interessi legittimi (art. 26 t.u. citato ed art. 103, comma primo, della Costituzione), e poiché tale discriminazione di competenza è assoluta, nel senso che non sarebbe consentita, fuori dei casi di giurisdizione esclusiva, una pronuncia del Consiglio di Stato su diritti soggettivi, è evidente la impossibilità di ricorrere a tale Organo della giustizia amministrativa contro le decisioni dell'Intendente o del Ministro emesse in tema di i.g.e. dovuta nei modi normali.

La sentenza delle Sezioni Unite 1° febbraio 1961 n. 207, richiamata dalla ricorrente, non si pone in contrasto con la suesposta tesi, ma anzi ne costituisce la conferma, in quanto, nel caso ivi esaminato, la controversia ricadeva su leggi doganali e venne ammessa la impugnabilità dei decreti del Ministro delle Finanze dinanzi al Consiglio di Stato proprio perché si ritenne che tali decreti, per il loro particolare con-

tenuto, fossero lesivi non già di un diritto soggettivo, bensì di un interesse legittimo.

Del pari, inesistente è l'asserita possibilità di ricorrere, per l'i.g.e. corrisposta nei modi normali, alle predette Commissioni Tributarie.

Nelle controversie in tema di imposte indirette, infatti, la competenza delle Commissioni Amministrative prevista dal citato decreto è limitata alla imposta di registro, di successione, surrogazione, manomorta ed ipotecaria (art. 28) e tale elencazione è tassativa, per cui è da escludere dalla competenza di tali Commissioni ogni altra imposta indiretta, salvo espresso richiamo legislativo.

D'altra parte, non è superfluo aggiungere che l'i.g.e. istituita con la citata legge del 1940, ha sostituito la vecchia tassa di scambio e, in relazione a quest'ultimo tributo, l'art. 28 del decreto n. 1639 del 1936 stabilì una esplicita esclusione della competenza delle Commissioni Amministrative, precisando che continuavano ad avere applicazione le norme preesistenti.

Pertanto, sotto ogni aspetto, deve ritenersi che, allorquando l'imposta sulle entrate non è corrisposta in abbonamento, ma mediante applicazione di marche ovvero per mezzo del servizio dei conti correnti postali, il giudice ordinario è competente a conoscere anche le questioni di estimazione semplice.

Giova infine precisare che questo principio non si pone in contrasto con precedenti decisioni di queste Sezioni Unite, secondo le quali ogni questione di estimazione semplice in tema di i.g.e. è sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto tale criterio è stato ritenuto operante qualora si tratti di imposta dovuta in abbonamento, ed a tale forma di tributo si riferivano le predette decisioni. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — Preliminarmente va esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso, proposta dal controricorrente, con la quale si sostiene che, avendo l'Amministrazione ricorrente proposto riserva di impugnazione avverso la sentenza che, affermata la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, rimetteva la causa in istruttoria, tale riserva non può dar luogo ad impugnazione finché non sia emessa una sentenza definitva e che, non potendosi qualificare sentenza definitiva il successivo provvedimento con il quale la Corte d'Appello, revocata l'ordinanza, ha rimesso le parti al primo giudice, in quanto ha un mero contenuto ordinatorio, non vi è possibilità di proposizione di un ricorso per cassazione nell'attuale stato della lite.

La censura, però, è palesemente infondata.

Non è dubbio che la Corte di Napoli ha errato quando, dichiarata

la sussistenza della giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria, che era stata negata dal Tribunale, in luogo di rimettere la causa dinanzi a questo, a' sensi dell'art. 353 c.p.c., ha trattenuto la causa, disponendo l'istruttoria del merito, ma non è dubbio, parimenti, che tale abnorme provvedimento non può essere qualificato come sentenza definitiva, contro la quale debba essere proposto immediato ricorso, nel termine prescritto dall'art. 325, secondo comma, c.p.c., e che, invece, il successivo provvedimento, con il quale è stata pronunciata la rimessione della causa al primo giudice, ha efficacia e contenuto di sentenza definitiva, avverso la quale è pienamente ammissibile il ricorso, con gli effetti previsti dall'art. 361, secondo comma.

Nel primo provvedimento, invero, difettava l'elemento che, solo, può attribuire ad una pronuncia il carattere della definitività, e cioè la statuizione che pone termine alla fase giudiziaria dinanzi al giudice che l'emette. Benché con quel provvedimento, infatti, fosse stata risolta l'unica questione sulla quale i giudici di appello erano abilitati a portare il loro esame, tuttavia quella pronuncia, così come era stata formulata, non era capace di produrre alcun effetto diretto, in quanto non rendeva possibile la soluzione della controversia né da parte dello stesso giudice, il quale si era riservato di pronunciarsi in seguito, né da parte del giudice al quale la causa avrebbe dovuto essere rimessa, in quanto mancava, appunto, la pronuncia di rimessione, attraverso la quale soltanto la causa avrebbe potuto pervenire alla cognizione di questo.

Nel secondo provvedimento, invece, non è contenuta soltanto la pronuncia di revoca della precedente ordinaza, ma è anche contenuto il completamento della pronuncia decisoria, con l'emanazione di quella statuizione che nella prima mancava e che, appunto, ha reso possibile la chiusura della fase processuale, con l'attribuzione della potestà decisoria al giudice ritualmente competente a decidere l'intera controversia. Il secondo provvedimento, cioè, pur non enunciando la soluzione di alcuna questione, contiene una pronuncia decisoria definitiva intorno all'attuazione del rapporto processuale.

Deve essere affermato, quindi, che il provvedimento con cui il giudice d'appello, pur affermando la giurisdizione del giudice di primo grado, non rimette a questo le parti, ma trattiene irritualmente la causa per ulteriori pronunce, è da qualificare sentenza non definitiva, mentre il provvedimento che, revocando la precedente ordinanza istruttoria, rimette le parti al primo giudice, pur non contenendo la decisione intorno alla giurisdizione, è esso, ed esso solo, la sentenza definitiva di appello.

Conseguentemente, mentre avverso la prima pronuncia è ammissibile sia l'impugnazione immediata sia la riserva di impugnazione, a' sensi dell'art. 361 c.p.c., avverso la seconda è senz'altro ammissibile il

ricorso, nel termine prescritto dall'art. 325, secondo comma, dello stesso codice.

Respinta, per queste ragioni, l'eccezione preliminare di inammissibilità, va esaminato l'unico, complesso, motivo di ricorso proposto dall'Amministrazione ricorrente, che si rivolge contro la decisione contenuta nella sentenza non definitiva.

L'Amministrazione, denunciando la violazione e la falsa applicazione degli artt. 6 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E; 22 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, ed in generale delle norme che regolano l'imposta generale sull'entrata e l'accertamento delle violazioni in materia tributaria, nonché contraddittorietà di motivazione, sostiene che erroneamente la sentenza impugnata ha affermato la giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria sulla controversia, che concerne l'accertamento del valore tassabile con l'imposta generale sulle entrate.

L'Amministrazione ricorrente, cioè, premesso che nel caso in esame si tratti di estimazione semplice, e non, come ha affermato subordinatamente la sentenza impugnata, di estimazione complessa, sostiene che la presente controversia, come ogni altra relativa ad estimazione semplice, è sottratta alla giurisdizione dell'Autorità giudiziaria, in forza del principio generale enunciato dall'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo, benché tale principio non sia stato recepito, con norma espressa, nella legislazione concernente l'imposta generale sull'entrata.

La sentenza impugnata, invece, pur esprimendo incidentalmente l'avviso che nella specie si tratti di estimazione complessa, ha ritenuto, comunque, che il principio dell'esclusione delle controversie di estimazione semplice dall'ambito della giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria sia applicabile soltanto se ed in quanto le controversie medesime siano devolute a giurisdizioni speciali, e che, quindi, in materia di imposta generale sulle entrate il principio può essere applicato nelle ipotesi in cui l'imposta sia riscossa per abbonamento, in quanto l'art. 18 del d.l. 3 maggio 1948, n. 799, prevede al riguardo il ricorso alle Commissioni distrettuale e provinciale delle imposte, ma non nelle ipotesi in cui la legge non prevede il ricorso ad alcun organo giurisdizionale, quale è quella delle controversie in materia di violazione delle norme relative all'applicazione dell'imposta medesima, in generale, per le quali l'art. 52 della legge istitutiva (d.l. 9 gennaio 1949, n. 2, conv. nella legge 19 giugno 1940, n. 762), prevede unicamente il ricorso al Ministero delle Finanze, con riferimento alle norme poste dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4, per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie.

Queste Sezioni Unite hanno già esaminato la questione, con la sentenza 27 luglio 1962, n. 2173, risolvendola, in conformità con altra precedente pronuncia relativa alla analoga questione sorta in materia di imposta di consumo (Cass., Sez. Un., 14 giugno 1954, n. 1990), nel senso accolto dalla sentenza ora impugnata.

La difesa dell'Amministrazione ricorrente, non ignorando tali precedenti pronunce, ha insistito perché la questione venga riesaminata, anche al lume di nuove considerazioni, acutamente prospettate.

Questo Collegio ritiene, però, di dovere confermare i principi enunciati nelle precedenti pronunce e di dovere negare che le tesi ora prospettate possano indurre ad una soluzione diversa.

Il principio al quale si sono informate le precedenti pronunce, è, invero, che l'interesse del privato contribuente ad essere assoggettato, o meno, alla contribuzione ed alla adeguata misura della contribuzione stessa è tutelato direttamente ed immediatamente, sì che assume la consistenza di diritto soggettivo, e che, pertanto, la giurisdizione sulle controversie concernenti la tutela di tale diritto spetta all'Autorità giudiziaria ordinaria tutte le volte che non sia predisposto un organo speciale di giurisdizione, con competenza esclusiva. E tale principio non sembra che possa essere posto in discussione.

La precedente pronuncia, poi, che ha esaminato specificamente la questione che qui si discute, ha affermato che in materia di violazioni alle leggi sull'imposta generale sulle entrate le leggi speciali non prevedono l'attribuzione delle controversie a speciali organi di giurisdizione; ed anche tale affermazione non può essere seriamente contestata, giacché il citato art. 52 della legge istitutiva ammette, in caso di contestazioni, soltanto il ricorso al Ministro.

È vero che in passato venne avanzata l'ipotesi che nei casi in cui al Ministro è attribuita la cognizione delle contestazioni in materia di violazioni di leggi tributarie, al Ministro stesso fosse attribuita una funzione sostanzialmente giurisdizionale, ma tale tesi è ormai unanimamente respinta, sì che non può dubitarsi che l'atto del Ministro, che si pronuncia sopra il ricorso, è un atto amministrativo.

Tuttavia, l'Amministrazione ricorrente prospetta, nelle sue difese, l'ulteriore ipotesi che, invece, le controversie medesime siano egualmente devolute a giurisdizioni speciali, proponendo due diverse soluzioni.

Nel ricorso, infatti, richiamando i principi generali del diritto amministrativo e la giurisprudenza di questa Corte in materia di imposte doganali, si sostiene che competente a conoscere dei ricorsi avverso il provvedimento del Ministro sia il Consiglio di Stato; nella memoria, poi, invocando le norme contenute negli artt. 22, 28 e 29 del d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, sulla riforma degli ordinamenti tributari, si sostiene che le controversie, di cui si tratta, non si sottraggono alla giurisdizione delle Commissioni tributarie competenti in materia di imposte indirette sui trasferimenti di ricchezza.

Queste Sezoni Unite non ritengono, però, che alcuna di tali proposizioni meriti accoglimento.

La prima posizione trova netta smentita, invero, nelle stesse pronunce invocate (Cass., Sez. Un., 1° febbraio 1961, n. 207, e 4 aprile 1964, n. 733), nelle quali si trova chiaramente precisato che intanto può essere riconosciuta la competenza del giudice amministrativo in relazione a provvedimenti in materia di imposta, in quanto all'Amministrazione sia attribuita una potestà discrezionale di valutazione, che valga a configurare la posizione del singolo come interesse legittimo, e non come diritto soggettivo.

Né può essere accolta la tesi che ogni provvedimento di estimazione semplice sia da considerare come provvedimento discrezionale; che, anzi, va confermato quanto nella seconda delle pronunce citate si trova inequivocabilmente precisato al riguardo, e cioè che l'accertamento del valore, costituendo uno dei presupposti del potere di imposizione, e quindi dell'assoggettamento del privato alla prestazione tributaria, attiene direttamente al diritto soggettivo del singolo all'adeguatezza dell'imposizione.

La seconda proposizione trova smentita nello stesso sistema della legislazione in materia di imposta sull'entrata, giacché nella legge istitutiva risulta in modo inequivoco che la materia della violazione fu sottratta alla competenza delle Commissioni tributarie, per essere devoluta all'Intendente di finanza ed al Ministro, e che, nelle successive modificazioni, la giurisdizione delle Commissioni medesime è stata prevista soltanto in relazione ad ipotesi particolari e con modificazioni alla disciplina generale delle Commissioni medesime (art. 19, d.l. 3 maggio 1948, n. 799, cit.).

Da ultimo, poi, la difesa dell'Amministrazione ricorrente sostiene che, qualora anche si debba ritenere che la giurisdizione sulle controversie, di cui si discute, spetti all'Autorità giudiziaria ordinaria, erroneamente le sentenze impugnate hanno omesso di specificare i limiti della cognizione del giudice ordinario, e che anzi la prima, dando ingresso, sia pure irritualmente, all'accertamento sul merito, ha implicitamente ritenuta ammissibile una cognizione piena, in violazione dei principi generali che regolano il contenzioso amministrativo. Con riferimento a tale censura, l'Amministrazione ricorrente chiede, quindi, che questa Corte enunci espressamente i limiti cui dovrà attenersi il giudice del merito nell'esame della presente controversia.

Ma va rilevato che non spetta al giudice che, in qualsiasi grado, pronunci sulla giurisdizione, fissare i principi ai quali il giudice competente, cui la controversia è devoluta, debba attenersi nel successivo giudizio di merito. Compete, invece, al giudice del merito determinare i criteri ed i limiti del giudizio, che gli viene attribuito e solo ove sia impugnata la sua pronuncia potrà aver luogo un sindacato su tali valutazioni, in sede di impugnazione di merito o di legittimità. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 luglio 1965, n. 1594 - *Pres.* Mastrapasqua - *Est.* Malfitano - *P.M.* Di Majo (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Graziano) c. Cammarata e Taormina.

Imposta di registro - Contenzioso - Ricorso all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 29, terzo comma, r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 - Decadenza ex art. 41 r.d. 8 luglio 1937, n. 1516 - Esclusione.

Imposta di registro - Contenzioso - Ricorso all'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 29, terzo comma, r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 - Decadenza ex art. 146 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 - Applicabilità.

Il ricorso all'autorità giudiziaria previsto dall'art. 29, *comma terzo, del r.d.l.* 7 *agosto* 1936, *n.* 1639, *contro le decisioni delle Commissioni provinciali in materia di imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza per quanto attiene alla determinazione del valore nei due casi tipici previsti (grave ed evidente errore di apprezzamento, mancanza ed insufficienza di calcolo nella determinazione del valore) è svincolato dalla decadenza prevista dall'art.* 41 *del r.d.* 8 *luglio* 1937, *n.* 1516, *nell'ipotesi di mancata notificazione della decisione della Commissione da parte dell'Amministrazione finanziaria, nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento, che concerne unicamente il procedimento innanzi le Commissioni tributarie distinto da quello innanzi ai tribunali per il quale l'ordinamento giuridico disciplina la proponibilità della relativa azione con apposite norme nelle varie leggi tributarie* (1).

Unica decadenza comminata dalla legge del registro per il ricorso all'autorità giudiziaria ex *art.* 29, *del r.d.l.* 7 *agosto* 1936, *n.* 1639, *è quella contenuta nell'art.* 146 *stessa legge che consegue alla mancata proposizione del ricorso medesimo, sia da parte dell'Ufficio che del contribuente, nel termine di sei mesi dalla data di notificazione della decisione della Commissione provinciale* (2).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo si censura la sentenza impugnata per avere ritenuto che il ricorso all'Autorità giudiziaria contro le decisioni della Commissione provinciale delle imposte in materia di determinazione del valore, previsto dall'art. 29, terzo comma, del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, non dia luogo a un giudizio autonomo *ex novo* ma si

---

(1-2) Con la riportata sentenza le Sezioni Unite della Corte Suprema, investite dell'importante questione per dirimere la divergenza di opinioni manifestate dalle contrastanti sentenze 23 marzo 1957, n. 988, e 11 marzo 1958, n. 828, hanno accolto in ogni sua parte la tesi sostenuta dall'Amministrazione.

Il contrario avviso contenuto nella citata sentenza n. 828 del 1958 si fondava su un duplice ordine di considerazioni.

configuri come una impugnazione di legittimità diretta ad ottenere l'annullamento della decisione impugnata e la remissione della controversia alla stessa commissione tributaria e instauri, quindi, un giudizio che costituisce lo svolgimento e la prosecuzione del giudizio amministrativo come una fase del procedimento medesimo e che, conseguentemente, al menzionato ricorso all'autorità giudiziaria sia applicabile la decadenza espressamente prevista dall'art. 41 del r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, qualora l'Amministrazione finanziaria non abbia provveduto, come si è verificato nella specie, alla notificazione della decisione della commissione provinciale nel termine di sessanta giorni dalla data di ricevimento di essa. Al riguardo si deduce che le decadenze comminate negli artt. 35, 41 e 45 del decreto n. 1516 del 1937 operano soltanto nell'ambito del procedimento davanti alle Commissioni tributarie, mentre i termini e le eventuali decadenze per la proposizione delle domande davanti l'autorità giudiziaria sono stabilite nelle varie leggi tributarie e, in particolare per quanto riguarda le controversie in materia di imposte indirette sugli affari, nell'art. 146 della legge di registro.

La questione è stata già oggetto di esame da parte di questa Corte Suprema, la quale, a sezione semplice, mentre con la sentenza n. 828 del 1958 ha enunciato il principio cui si è uniformata la sentenza impugnata, con la precedente sentenza n. 988 del 1957 aveva affermato l'opposto principio richiamato dall'Amministrazione a sostegno del proprio ricorso.

Ora queste Sezioni Unite, riesaminata la questione, ritengono che quest'ultimo principio debba essere riaffermato.

Invero, le norme contenute nel decreto n. 1516 del 1937 regolano esclusivamente la costituzione e il funzionamento delle commissioni tributarie per le imposte dirette e indirette sugli affari e ciò lungi da ogni riferimento al procedimento davanti ai tribunali ordinari i quali hanno competenza e giurisdizione per tutte le cause di imposte e tasse (artt. 9 c.p.c., 2 e 6 l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. E e 113 della Costituzione).

In quel decreto si premette che le decisioni di dette Commissioni (distrettuale, provinciale, centrale) si intendono pubblicate nella data di ricevimento delle decisioni medesime da parte dell'ufficio delle imposte o del registro (artt. 34, 41, 48). Viene poi su questo presupposto di pubblicazione regolato il relativo procedimento in appello, stabilen-

---

Da un lato si sosteneva la portata generale della norma contenuta nell'art. 41 r.d. n. 1516 del 1937 che avrebbe esteso « la decadenza ex art. 35 ad ogni impugnativa consentita contro le decisioni della Commissione provinciale, e quindi anche all'impugnazione ex art. 29, terzo comma, r.d. n. 1639 del 1936 avanti l'a.g.o »; dall'altro, premessa la configurazione dell'azione giudiziaria, consentita da tale ultima norma, come « una fase eventuale del giudizio amministrativo di accerta-

dosi che l'ufficio decade da questa impugnativa qualora la decisione di prima istanza non venga notificata a cura dell'ufficio stesso entro sessanta giorni da quello della data di pubblicazione (art. 35).

E analogamente dispone per l'impugnativa dell'ufficio contro la decisione della Commissione provinciale, alla Commissione Centrale (art. 45, terzo comma).

Ipotesi, quindi, ben delineate e tassative circa la decadenza dell'ufficio dal diritto d'impugnazione di quelle decisioni, le quali, per la verificatasi decadenza, divengono definitive; il che vuol dire che se l'obbligo della notificazione entro il previsto termine funziona da elemento condizionante la impugnativa dinanzi al giudice speciale (Commissione Centrale o provinciale, a seconda dei casi) ciò implica che un effetto preclusivo, per la continuazione del procedimento, non può intendersi che nell'ambito delle sole Commissioni tributarie.

Se dunque le norme di cui si discute non riguardano sicuramente il procedimento dinanzi al giudice ordinario, stante la diversa struttura dei due procedimenti, si delinea agevolmente che il ricorso all'autorità giudiziaria *ex* art. 29, terzo comma, r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, contro le decisioni delle Commissioni provinciali in materia di imposte indirette per quanto attiene alla determinazione del valore nei due casi tipici previsti (grave ed evidente errore di apprezzamento — mancanza o insufficienza di calcolo nella determinazione del valore) è svincolato dalla decadenza prevista dall'art. 41 del r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, decadenza che concerne, come innanzi si è rilevato, unicamente il procedimento innanzi le Commissioni Tributarie.

Non può infatti configurarsi che norme proprie di un procedimento quali sono quelle sulla decadenza per l'ufficio dal diritto d'impugnativa

---

mento delle imposte » in quanto diretta alla impugnativa di mera legittimità delle decisioni della Commissione provinciale, si riteneva conforme al sistema l'estensione, all'azione giudiziaria ridetta, della decadenza comminata dal citato art. 41 allo scopo di « evitare al contribuente di veder protratta indefinitivamente la risoluzione della vertenza tributaria ».

Le Sezioni Unite hanno disatteso il primo ordine di considerazioni con un'argomentazione fondata sul sistema nel quale si inquadra il r.d. 1516 del 1937. Se, infatti, le norme in esso contenute hanno, per esplicita volontà del legislatore (art. 45 r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639) e per il loro contenuto, un ambito di applicazione limitato alla costituzione delle Commissioni tributarie, al loro funzionamento ed al procedimento dinanzi ad esse, non è possibile estenderne la portata al procedimento davanti al giudice regolato, in via del tutto autonoma, da altre disposizioni.

Deve peraltro aggiungersi che la stessa lettera della legge, invocata dalla sentenza 828 del 1958, conferma quanto sopra: l'art. 41 del r.d. n. 1516 del 1937 parla infatti « di ricorsi in appello », mentre l'azione giudiziaria, anche quella definita « ricorso » dall'art. 29, terzo comma, d.l. n. 1639 del 1936, non è mai un appello dalla decisione della Commissione delle imposte; inoltre appare chiaro come il richiamo che nell'art. 41 si fa all'art. 35 mira soltanto a ribadire la « decadenza

delle decisioni delle Commissioni tributarie e che operano, ripetesi, unicamente nell'ambito del procedimento medesimo, estendano la loro efficacia, ossia formino un *unicum* con il procedimento innanzi i tribunali per il quale l'ordinamento giuridico disciplina con apposite norme la proponibilità della relativa azione nelle varie leggi tributarie.

Così per quanto concerne la fattispecie in esame, l'art. 146 della legge di registro, fissa, a pena di decadenza, in sei mesi il termine per ricorrere alla Autorità giudiziaria in tutte le controversie riguardanti le imposte e le sopratasse stabilite dalla legge stessa, controversie che abbiano formato oggetto di decisione amministrativa; termine questo che decorre sia per l'ufficio che per il contribuente dalla data di notificazione della detta decisione.

E poiché le controversie indicate nell'art. 29, terzo comma del r.d. 1639 del 1936 riguardano anche quelle concernenti i casi di grave errore di apprezzamento ed insufficienza di calcolo nella determinazione del valore (e ciò in deviazione dal normale principio che non consente al giudice ordinario di conoscere, in materia di registro, di questioni che attengano alla semplice estimazione, per cui, in questa particolare ipotesi, il potere di detto giudice è limitato all'annullamento o alla conferma della decisione impugnata), ne deriva ineluttabilmente che per questa eccezionale impugnazione l'unico termine da osservare è quello del cennato art. 146 della legge di registro, ossia di sei mesi dalla data di notificazione della decisione della Commissione provinciale.

Nella specie, essendo pacifico che la decisione 19 maggio 1953 della Commissione provinciale di Palermo, pervenuta all'ufficio il 26 maggio successivo fu notificata al Taormina il 12 settembre 1953, il termine

---

dal dirito di apello » stabilita appunto dall'art. 35. Non si vede, quindi, come sia possibile attribuire al citato art. 41 quella portata, non solo generale, ma addirittura di cardine nel sistema di decadenze dall'azione dinanzi all'a.g.o.

In realtà, come hanno ben visto le Sezioni Unite, la *sedes materiae* ordinaria delle norme concernenti i termini, le eventuali decadenze ed i limiti per la proposizione dell'azione giudiziaria, deve ricercarsi nelle singole leggi tributarie ed in particolare, per quanto riguarda le controversie in materia di imposte indirette sugli affari, nell'art. 146 della legge di registro.

Nè a tale regola si sottrae il ricorso consentito dall'art. 29, terzo comma, d.l. n. 1639 del 1936. I limitati poteri ivi attribuiti al giudice ordinario, in deroga al generale principio che esclude dalla competenza dell'autorità giudiziaria le questioni di estimazione semplice (art. 6, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E e disposizioni successive), se autorizzano a parlare di giurisdizione di mera legittimità o di mero annullamento, non consentono affatto di snaturale l'azione giudiziaria trasformandola in una fase del contenzioso amministrativo.

Per riuscire persuasiva, la tesi qui contrastata avrebbe dovuto perlomeno spiegare in quale modo il giudice ordinario possa inserirsi in un procedimento di giurisdizione speciale senza avere né i relativi poteri, né la corrispondente struttura

di sei mesi per l'impugnazione di tale pronuncia davanti al giudice ordinario non era sicuramente scaduto al momento in cui l'Amministrazione delle finanze, con la citazione del 27 gennaio 1954, instaurò il giudizio innanzi al Tribunale di Palermo chiedendo l'annullamento della decisione stessa per mancanza assoluta di calcolo e per grave, evidente errore di apprezzamento.

Ogni altra considerazione è superflua, ditalché la impugnata pronuncia, che dai principi sin qui affermati si è discostata, deve essere cassata con rinvio ad altra Corte d'Appello che, nel nuovo esame, si atterrà al principio secondo cui unica decadenza comminata dalla legge del registro per il ricorso alla Autorità giudiziaria *ex* art. 29, terzo comma stessa legge, è quella che consegue alla mancata proposizione del ricorso medesimo, sia da parte dell'ufficio che del contribuente, nel termine di sei mesi dalla data della notificazione della decisione della Commissione provinciale. — (*Omissis*).

---

e per converso giustificare come un procedimento di giurisdizione speciale possa svolgersi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria.

L'evidente impossibilità di rispondere positivamente a tali quesiti, conferma che anche le controversie *ex* art. 29, terzo comma, devono nettamente distinguersi, sotto il profilo concettuale e normativo, dai procedimenti dinanzi alle Commissioni delle imposte dalla cui specifica disciplina non mutuano alcuna disposizione.

Le Sezioni Unite hanno infine disatteso, con eloquente silenzio, lo specioso argomento secondo cui le norme che comminano la decadenza dovrebbero applicarsi anche nelle controversie previste dal cit. art. 29, terzo comma, perché ispirate al fine di contenere entro ragionevoli limiti temporali la durata delle controversie tributarie.

È infatti evidente che tale interpretazione della norma varrebbe tutt'al più a segnalare un inconveniente della vigente disciplina, non a realizzarne la pretesa finalità perché alla supposta decadenza dell'Ufficio per tardiva notifica, non corrisponderebbe affatto analoga decadenza del contribuente, il quale conserverebbe pur sempre il diritto di impugnativa dinanzi all'a.g.o. entro i sei mesi dalla notifica della decisione della Commissione.

R. SEMBIANTE

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 20 marzo 1965, n. 462 - *Pres.* Pece - *Est.* Gambogi - *P.M.* Pedace (conf.) - Consorzio Interprovinciale fra cooperative di produzione e di lavoro di Genova (avv.ti Fanciani, Bevilacqua) c. Fallimento di V. Frunzo (avv. Appiani).

Fallimento - Clausola compromissoria contenuta in contratto - Inefficacia.

Contratti pubblici - Enti pubblici diversi dallo Stato - Richiamo al capitolato generale per gli appalti di opere pubbliche - Valore negoziale.

(c.p.c., art. 806; legge fallimentare, artt. 24 e 52).

La dichiarazione di fallimento, se interviene prima della costituzione del collegio arbitrale, fa venir meno l'efficacia della clausola compromissoria ex contractu *stipulata anteriormente dall'imprenditore poi fallito* (1).

Mentre le clausole del Capitolato generale dello Stato per gli appalti delle opere pubbliche hanno natura regolamentare, ha invece carattere negoziale il richiamo che di quelle clausole viene fatto nei capitolati predisposti dagli enti pubblici diversi dallo Stato (2).

(1-2) Mentre, in ordine al problema oggetto della seconda massima, si osserva che la breve motivazione della sentenza in rassegna non appare esauriente (si rimanda alle note di G. DEL GRECO, *Sulla natura giuridica del Capitolato di appalto della Gestione Case per lavoratori*, ecc., in questa *Rassegna*, 1964, I, 603 e segg. e di F. CARUSI, *Spunti in tema di efficacia regolamentare del Capitolato Generale oo.pp. e di rinvio alle sue norme*, in questa *Rassegna*, 1965, I, 225 e segg., in part. 232 e segg., ove anche riferimenti di legislazione, dottrina e giurisprudenza), si correda la prima massima in rassegna della seguente nota di commento.

Effetti del fallimento sulla clausola compromissoria.

L'affermazione secondo cui la clausola compromissoria diviene *inoperante ex lege* per effetto della dichiarazione di fallimento di uno dei contraenti è costante nella giurisprudenza della Corte di Cassazione. Le prime enunciazioni del principio possono rinvenirsi nella sentenza 17 novembre 1926 (Pea c. Venturelli, *Dir. fall.*,

(*Omissis*). — Poiché la sentenza impugnata ha ritenuto il carattere obbligatorio ed assoluto della competenza arbitrale stabilita dai capitolati di appalto relativi alle costruzioni per la gestione dell'INA-Casa, è pregiudiziale l'esame del secondo mezzo del ricorso, col quale si contesta appunto tale carattere normativo della clausola compromissoria in questione.

La contestazione è fondata.

Per giurisprudenza costante di questa Corte Suprema (sentenze n. 1266 del 1963; n. 1474 del 1959; n. 923 del 1958) solo le clausole del Capitolato generale dello Stato per gli appalti delle opere pubbliche

---

1927, 146); 20 dicembre (Bucchetti c. Agip, *Foro it.*, 1935, I, 262) e 22 giugno 1942, n. 1754 (inedita, la massima è in *Foro it.*, Mass., 1942, 414); più recentemente il principio risulta confermato, prima che nella sentenza che si annota, nelle sentenze 12 gennaio 1956, n. 30, *Foro it.*, 1956, I, 528; *Giust. civ.*, 1956, I, 209 e *Dir. fall.*, 1956, II, 57; 4 agosto 1958, n. 2866, *Foro pad.*, 1958, I, 970; *Giust. civ.*, 1959, I, 130; *Dir. fall.*, 1958, II, 590; 18 maggio 1959, n. 1474, *Giur. it.*, 1959, I, 1, 838; *Foro it.*, 1959, I, 848 e *Giust. civ.*, 1959, I, 1751; nonché — a quanto è dato comprendere dalla massima — nella sentenza 18 novembre 1961, n. 2694, *Giur. it.*, Rep., 962, 1315, mass. 189.

Le più antiche delle citate sentenze, invero, affermano soltanto che il fallimento non travolge il giudizio arbitrale già pendente, rimanendo così inespressa la implicita adesione della giurisprudenza all'opinione espressa dal MORTARA (nel *Commentario*, 1923, vol. III, 71) secondo il quale il fallimento produrrebbe la « decadenza del compromesso » in quanto questo non sarebbe « perfetto » che con l'accettazione dell'incarico da parte degli arbitri.

Solo nelle sentenze più recenti viene enunciato chiaramente che il fallimento priva di efficacia la clausola compromissoria. A sostegno di questa affermazione si adducono: o la inopponibilità della clausola compromissoria all'Amministrazione fallimentare « in quanto non può dirsi che il curatore succeda al fallito » (nella sentenza n. 30 del 1956); o il « carattere funzionale e inderogabile » della competenza del tribunale fallimentare a conoscere delle cause che derivano dal fallimento (nella sentenza n. 2866 del 1958); o l'argomentazione secondo cui « la clausola compromissoria presuppone... ... la fiducia che una parte ripone nella scelta che la controparte farà del proprio arbitro » (nella sentenza n. 1474 del 1959); o (nella medesima sentenza) la configurazione della clausola compromissoria come contratto avente « efficacia e valore preliminare... sì che la sua stipulazione dà luogo ad una fattispecie incompleta... produttiva soltanto di alcuni effetti preliminari »; o, infine (nella sentenza che si annota), l'argomentazione secondo cui i crediti nei confronti del fallito non possono essere fatti valere « se non attraverso la procedura di accertamento stabilita dagli artt. 52 e 92 e segg. della legge fallimentare ».

Il riferito orientamento giurisprudenziale — anche in relazione alle argomentazioni addotte a suo sostegno — non pare possa andare esente da critiche. In primo luogo, la questione relativa alla possibilità di un giudizio arbitrale in materie attribuite alla competenza del giudice delegato o a quella del tribunale fallimentare, non può essere risolta sulla base dell'art. 24 della legge fallimentare, posto che tale disposizione quando attribuisce al tribunale fallimentare la competenza a conoscere delle controversie derivanti dal fallimento, detta una norma regolatrice della competenza dei diversi giudici appartenenti all'Autorità Giudiziaria Ordinaria,

hanno natura regolamentare, mentre ha carattere negoziale il richiamo che di quelle clausole viene fatto nei capitolati predisposti dagli enti pubblici diversi dallo Stato.

La sentenza impugnata, per vero, si è richiamata specificamente al capoverso dell'art. 6 del d.P. 22 giugno 1949, n. 340, per sostenere da altro punto di vista il carattere obbligatorio della competenza arbitrale ivi prevista; ma nemmeno tale richiamo è rilevante all'uopo.

Infatti, la predetta disposizione non vincola in modo assoluto le parti alle norme del Capitolato Generale dello Stato; al contrario prevede espressamente la possibilità che le parti convengano di adottare

---

ma non riserva a questa Autorità la materia delle cause derivanti dal fallimento e cioè non esclude la possibilità di un giudizio arbitrale (in tal senso, CAPACCIOLI, *L'amministrazione fallimentare di fronte all'arbitrato, Riv. dir. proc.*, 1959, 534 e segg.).

L'ordine attribuisce in via generale ai soggetti il potere di « far decidere da arbitri le controversie tra di loro insorte » (art. 806 c.p.c.) o quelle che potranno nascere da un contratto (art. 808 c.p.c.), e quindi attribuisce il potere di stipulare quei negozi (compromessi o clausole compromissorie) che hanno per « causa » il deferimento della lite agli arbitri. Questo generale potere incontra certamente dei limiti, ma — evidentemente — i limiti hanno carattere eccezionale e debbono perciò essere posti da norme espresse o quanto meno da norme ricavabili dal sistema. Così esplicitamente l'art. 806 c.p.c. esclude la deferibilità agli arbitri delle controversie concernenti diritti indisponibili (oltre ad altre ipotesi specificatamente indicate); mentre implicitamente il giudizio arbitrale è escluso, ad esempio, nelle controversie nelle quali è previsto l'intervento del Pubblico Ministero. Può comunque escludersi che le norme che attribuiscono le controversie insorte in una determinata materia ad un ufficio giudiziario anziché ad altro ufficio giudiziario contengano implicitamente l'esclusione per quella materia del potere dei soggetti contendenti di deferire la lite ad arbitri. È sufficiente considerare quanto assurdo sarebbe escludere la deferibilità ad arbitri delle cause di cui all'art. 8, n. 2 e n. 4 c.p.c.

Tuttavia, quando si supera l'argomentazione fondata sul disposto dell'art. 24 citato, non si esaurisce affatto la trattazione della questione relativa alle conseguenze del fallimento sulla competenza arbitrale; altre norme della legge fallimentare, coordinate con la disciplina dell'arbitrato, limitano il potere di adire la giustizia arbitrale. Così, anzitutto l'art. 52, secondo comma, l.f. esclude la possibilità che l'accertamento del passivo o anche l'accertamento di singoli debiti possa avvenire in sede arbitrale, o comunque fuori dell'ambito del procedimento previsto dagli artt. 92 e segg l.f. (in parte contraria, senza una esplicita considerazione dell'art. 52 l.f., l'opinione del CAPACCIOLI, *op. cit.*, 539). Un secondo limite alla competenza arbitrale può ricavarsi dal sistema e concerne le azioni revocatorie; non è, infatti, possibile la stipulazione di una clausola compromissoria (o anche di un compromesso) anteriore al fallimento, avente ad oggetto delle controversie nelle quali — salva l'ipotesi della revocatoria ordinaria — viene esercitato un potere, che sorge solo con la dichiarazione di fallimento ed al cui esercizio è legittimata solo l'amministrazione fallimentare.

La competenza arbitrale non può invece ritenersi esclusa, almeno per quanto concerne i limiti al potere di « far decidere da arbitri » (ossia i limiti operanti sul piano della competenza), nelle controversie — ancorché « derivanti » o « influenzate » dal fallimento — concernenti le azioni con le quali l'imprenditore poi fallito (dopo il fallimento sostituito dall'amministrazione fallimentare) fa valere un proprio

capitolati diversi, sia pure dopo una valutazione della idoneità di essi. E tale possibilità è sufficiente ad escludere il carattere obbligatorio assoluto della clausola compromissoria di cui si discute; che ne richiederebbe, invece, la imposizione *ex lege* in ogni caso e con riferimento ad una composizione del Collegio arbitrale che fosse anche essa direttamente predisposta dalla legge (Sez. Un., sent. n. 2250 del 1950).

Ritenuto così che anche nel caso di specie si verte in una ipotesi di normale competenza arbitrale a carattere convenzionale, resta assorbito il problema della prevalenza o meno della competenza del Tribunale fallimentare in relazione ad altre eventuali competenze a carattere funzionale.

---

diritto reale o di credito, le azioni costitutive relative ai « rapporti giuridici preesistenti al fallimento », le azioni reali immobiliari contro il fallito. Nessuna norma esplicita o implicita, infatti, impedisce che la decisione di queste controversie sia resa da arbitri anziché dal giudice ordinario competente (sia esso o meno il Tribunale fallimentare); e in difetto di una siffatta deroga non si vede come possa privarsi di efficacia la clausola compromissoria e il compromesso stipulato anteriormente al fallimento nell'esercizio di un potere ai soggetti contraenti attribuito dall'ordinamento.

A sostegno della affermata « inoperatività » della clausola compromissoria non può però neppure addursi che la clausola stessa sarebbe « inopponibile all'amministrazione fallimentare » (nel senso della inopponibilità si è espresso AZZOLINA, *Il fallimento*, 1953, II, 1049). Sembra infatti che alla base della tesi, secondo cui la clausola compromissoria sarebbe inopponibile all'Amministrazione fallimentare, si cela un equivoco: e precisamente l'erronea opinione che i contratti stipulati dallo imprenditore prima del suo fallimento non vincolino detta amministrazione. In realtà, il principio di diritto — cui numerosi articoli della legge fallimentare danno applicazione o anche apportano deroga o correzione — è che l'Amministrazione fallimentare subentra in tutte le situazioni soggettive del fallito, e che quindi alla stessa sono opponibili i contratti stipulati dall'imprenditore prima del suo fallimento; tanto è vero che l'art. 44 l.f. esplicitamente dichiara inopponibili al fallimento solo gli atti compiuti dal fallito dopo la dichiarazione di fallimento (cfr. anche art. 50, terzo comma, l.f.), ed anche gli artt. 72 e segg. l.f. sostanzialmente confermano il principio dell'efficacia dei contratti stipulati prima del fallimento, ove solo si consideri che, se l'opposta tesi fosse esatta, essi si rivelerebbero del tutto superflui.

Ancora, a sostegno della massima che si commenta non può essere addotto che l'amministrazione fallimentare sarebbe priva, non è chiaro se della capacità o del potere di nominare l'arbitro (o gli arbitri) in sostituzione del fallito. Ora, per quanto attiene alla capacità del fallimento di nominare (e quindi anche di sostituire) arbitri, essa può ritenersi riconosciuta dalla stessa legge fallimentare, quando — come si è visto sopra — agli artt. 43 e 35 riconosce all'amministrazione fallimentare la capacità di essere parte in un giudizio arbitrale sia in corso sia successivo al fallimento.

E che il curatore abbia il potere (o se si preferisce la legittimazione) per emettere l'atto di nomina dall'arbitro discende da ciò che, in linea di principio, l'ufficio fallimentare sostituisce il fallito in tutti i diritti soggettivi, i poteri e le facoltà, negoziali processuali ed effettuali, che attengono a rapporti patrimoniali (art. 31 l.f.), eccezion fatta per quei diritti soggettivi, poteri e facoltà, che si estin-

Per affermare, invece, la prevalenza della competenza del Tribunale fallimentare sulla normale competenza arbitrale è sufficiente richiamare che la intervenuta preventiva dichiarazione di fallimento rende inoperante *ex lege* la clausola compromissoria (sent. n. 2866 del 1958).

A torto, infatti, la sentenza impugnata ha ritenuto di potere contestare il normale carattere generale della competenza del Tribunale fallimentare in conseguenza del richiamo fatto dell'art. 24 della legge relativa alle azioni relative ai rapporti di lavoro.

Posto che quel richiamo si rese necessario per evitare perplessità che avrebbero potuto originarsi per la speciale composizione degli

---

guono per effetto della dichiarazione di fallimento; e nulla induce a ritenere che il potere in questione si estingue per effetto del fallimento, al contrario inducendo per la sua permanenza se non altro la considerazione del possibile pregiudizio dell'altro contraente la clausola compromissoria.

Dimostrata la capacità e il potere giuridico dell'amministrazione fallimentare di nominare gli arbitri, rimane da esaminare se detta amministrazione sia obbligata ad emettere l'atto di nomina. Parte della dottrina (CAPACCIOLI, *L'amministrazione fallimentare, cit.*, 546; BONELLI, *op. cit.*, I, 552; REDENTI, *voce Compromesso, Nuovissimo Digesto Italiano*, 794) è dell'opinione che l'ufficio fallimentare può scegliere tra nominare gli arbitri, così accettando il giudizio che essi emetteranno, o, invece, non procedere alla nomina, così rendendo inoperante la clausola compromissoria. I sostenitori di questa tesi si basano su un principio generale che — a loro avviso — sarebbe possibile trarre dal complesso delle norme della legge fallimentare che regolano i rapporti giuridici preesistenti (artt. 72 e segg. l.f.): principio secondo cui premessa una distinzione tra rapporti solo attivi, rapporti solo passivi e rapporti ad un tempo attivi e passivi — per questi ultimi all'amministrazione fallimentare verrebbe lasciata la libera scelta tra l'esecuzione o lo scioglimento. Tale principio opererebbe anche in mancanza di una esplicita norma di legge e « in caso di dubbio ».

A questa opinione possono muoversi due obiezioni. La prima, che è per lo meno molto discutibile che, in mancanza di una norma espressa, possa ravvisarsi nell'ordinamento un principio quale quello esposto, che comprime e distrugge i diritti del contraente *in bonis*, per favorire l'interesse della massa dei creditori, interesse questo che — a quanto risulta — nulla induce a considerare di maggiore importanza sociale e perciò dall'ordinamento sopraordinato a quello del contraente *in bonis*.

La seconda obiezione è più radicale: la nomina degli arbitri non costituisce oggetto di un « obbligo » del compromittente (e perciò dell'amministrazione fallimentare in sostituzione del fallito); com'è noto, l'obbligo è una posizione soggettiva che lascia al soggetto la possibilità dell'inadempimento, anche se — poi — l'inadempimento è di regola sanzionato, ed anche se è di regola possibile l'esecuzione in norma specifica. La parte compromittente, invece, ha il potere, ma non è sottoposta all'obbligo, di nominare gli arbitri; e il mancato esercizio del potere di effettuare la nomina non costituisce un illecito, né dà luogo a sanzione.

Tanto nella sentenza che si annota, quanto nella sentenza n. 1474 del 1959 la Corte di Cassazione ha evitato di pronunciarsi sulla questione relativa all'applicabilità, in caso di fallimento, della disposizione di capitolato generale, che prevede il giudizio arbitrale, ed ha preferito affermare la competenza del giudice ordinario

organi giurisdizionali del lavoro, composti con l'intervento degli « esperti » accanto ai giudici togati, il richiamo stesso, lungi dall'avere portata limitativa e, al contrario, riprova del carattere generale che il legislatore volle attribuire alla competenza del giudice fallimentare.

Anche il primo mezzo del ricorso deve essere quindi accolto.

L'accoglimento dei primi due mezzi di ricorso fin qui esaminati e la conseguente affermazione della competenza del Tribunale fallimentare di La Spezia determinano l'assorbimento del terzo mezzo, col quale il ricorrente richiama che, in costanza della procedura fallimentare, la realizzazione di un preesistente credito verso il debitore poscia dichiarato fallito non può essere perseguita se non attraverso la pro-

---

per altra via (la questione è invece esplicitamente affrontata e risolta nel senso della permanenza della competenza arbitrale nella sentenza Trib. Roma, 28 febbraio 1959, *Dir. fall.*, 1959, II, 268).

È comunque palese il contrasto tra la norma di legge che preveda il giudizio dinanzi al tribunale fallimentare e la norma di capitolato generale che invece preveda il giudizio arbitrale; contrasto che, ad avviso di chi scrive, rimane limitato alle controversie aventi ad oggetto pretese creditorie contro il fallimento (art. 52, secondo comma, l.f.).

Per vero, in tanto la soluzione di tale contrasto presenta delle difficoltà, in quanto si neghi che il rapporto — tra legge e capitolato generale, la cui natura regolamentare può assumersi come un postulato — sia definibile mediante una meccanica applicazione del criterio di gerarchia delle fonti (quale posto dall'art. 4 delle disp. prel.). Ed in effetti. non è necessario dilungarsi sul problema dei rapporti tra legge e regolamento, per giungere ad osservare che anche la più piena affermazione del principio di legalità non abbia impedito (ed in effetti non abbia ragione di impedire) l'ammissibilità di regolamenti abilitati a derogare (sulla nozione di deroga, Rescigno, *Deroga, Enc. dir.*, 303) a norme di legge. Resta quindi da vedere se tale possibilità di deroga debba essere espressamente prevista da una norma di legge (quale la norma attributiva del potere regolamentare in una data materia, o la stessa norma che dovrebbe subire la deroga, o anche altra norma), oppure se possa essere ravvisata nel contenuto implicito di norme (specie delle norme sulle attribuzioni degli enti e degli uffici) e, più in genere, desunta per via di coordinamento del sistema delle norme. E che questa seconda alternativa sia preferibile appare sostenibile sulla base della considerazione che il rapporto tra legge e regolamento (l'una e l'altro intesi come fonti di diritto oggettivo) è conseguenziale al rapporto — non gerarchico ma paritetico — tra le norme di legge che affidano alla p.a. la cura di uno specifica pubblico interesse e per il suo perseguimento le riconoscono la potestà regolamentare, e tutte le rimanenti norme di legge contenute nell'ordinamento generale (sul tema vi è, com'è noto, una letteratura vastissima; tra le più recenti, Mortati, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, 1964, 57 e segg.; Pierandrei, *Corte Costituzionale, Enc. dir.*, 902; Pugliatti, *Abrogazione, Enc. dir.*, 146; Crisafulli, *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti, Riv. trim. dir. pub.*, 1960, 783; Sandulli, *La potestà regolamentare e l'ordinamento vigente, Studi nel primo decennale della Costituzione*, 1958, III, 367; Treves, *Regolamenti in deroga alla legge, Giur. it.*, 1953, I, 2; Guarino, *Sul carattere discrezionale dei regolamenti, Foro it.*, 1953, I, 536).

cedura di accertamento stabilita dagli artt. 52 e 92 e seguenti della legge fallimentare.

D'altra parte va ricordato che la competenza del Tribunale fallimentare a pronunziare sulle opposizioni allo stato passivo si ricollega anche essa al principio generale della competenza funzionale attribuita al Tribunale predetto dall'art. 24 della legge speciale (Sez. Un., sent. n. 3140 del 1953).

Devesi di conseguenza accogliere l'istanza di regolamento proposta dal Consorzio, dichiarandosi la competenza del Tribunale fallimentare di La Spezia e condannandosi il fallimento resistente al pagamento delle spese del presente giudizio. — (*Omissis*).

Comunque, ove si limiti il problema al solo art. 52 della legge fallimentare, appare ragionevole negare che esso sia derogabile da disposizioni di capitolato generale, dal momento che nulla induce a ritenere una siffatta derogabilità, e che, al contrario, l'interesse pubblico (di natura non solo processuale) all'unitaria e concorsuale trattazione di tutte le controversie aventi ad oggetto pretese creditorie contro il fallito ha pieno ed ampio riconoscimento nella legge fallimentare.

Sicché, nei riguardi della norma di cui al secondo comma dell'art. 52, non ha rilevanza la distinzione tra clausole compromissorie contenute in capitolati generali aventi natura di regolamenti e clausole compromissorie aventi natura contrattuale. Tanto in linea di massima, dal momento che tale distinzione torna ad avere rilievo nelle ipotesi di connessione tra causa di competenza arbitrale e causa di competenza del giudice ordinario, o di pregiudizialità della prima rispetto alla seconda; in queste ipotesi — secondo quanto si afferma in giurisprudenza (Cass., 22 giugno 1963, n. 1593, *Giust. civ.*, 1963, I, 2404, e precedentemente Cass., 23 maggio 1959, n. 1577, 22 ottobre 1955, n. 3424, e 29 ottobre 1954, n. 4188, questa in *Giust. civ.*, 1955, 1, 1919 e le altre due inedite) — la competenza arbitrale resiste allo « assorbimento » da parte della « prevalente » competenza del giudice ordinario soltanto se derivante non da clausola compromissoria avente natura contrattuale ma da norma legislativa o regolamentare; il che ha importanza pratica ove si consideri quanto frequentemente una causa avente ad oggetto pretese creditorie verso il fallito (per quanto si è detto riservata alla cognizione del tribunale fallimentare) può essere connessa con (o pregiudicata da) una causa avente diverso oggetto (suscettiva invece di giudizio arbitrale).

F. FAVARA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 5 luglio 1965, n. 1404 - *Pres.* Torrente - *Est.* Tamburrino - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Società Italiana Acquedotto Genovese e Società Stabili e Acquedotti (avv.ti Dedin e Giorgianni) c. Ministeri LL.PP. e Finanze (avv. Stato Albisinni) e Comune di Genova (avv.ti Romanelli e Astuti).

Acque pubbliche - Procedimento dinanzi ai Tribunali delle acque - Termine di impugnazione - Decorrenza - Soggetti direttamente contemplati nel provvedimento - Nozione.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 146).

Soggetti direttamente contemplati nel provvedimento amministrativo, agli effetti di cui all'art. 146 *del r.d.* 11 *dicembre* 1933, *n.* 1775, *devono considerarsi, oltre quelli espressamente nominati nell'atto, anche quelli che, pur senza essere indicati, siano direttamente interessati perché hanno partecipato alla procedura amministrativa di cui l'atto impugnato è la conclusione, ovvero hanno nel corso della stessa presentate opposizioni o istanze, ovvero si trovino, rispetto all'affare controverso e definito con il provvedimento impugnato, in una situazione qualificata, in dipendenza dei rapporti intercorsi, in ordine a quell'affare, con l'Amministrazione, che è quindi in grado di individuarli* (1).

(*Omissis*). — Il ricorso attiene all'unico punto deciso dal Tribunale Superiore delle Acque in ordine alla irricevibilità del ricorso innanzi ad esso Tribunale proposto, e censura siffatta decisione come violatrice della norma dell'art. 146 del t.u. delle disposizioni di legge sulle acque e sugli impianti elettrici, approvato con r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, norma, secondo la quale « qualora si pretenda che un atto o provvedimento amministrativo offenda interessi di individui o di enti giuridici, i quali, non essendo direttamente contemplati nell'atto o provvedimento medesimo, non ne abbiano avuto notificazione nelle forme prescritte dagli articoli precedenti, il termine per ricorrere al Tribunale decorre dal giorno della pubblicazione di un estratto di quell'atto o provvedimento nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica o nel foglio degli annunzi legali della provincia ». Risulta chiaro da questa norma che

---

(1) Con la sentenza in rassegna, che ha escluso, nella specie, la ricorrenza dei presupposti di applicazione del principio enunciato nella massima e ha dichiarato priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale dell'art. 146 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 per il preteso contrasto con l'art. 24 della Costituzione (essendo la norma relativa non alla difesa dei diritti ma alle *modalità di esercizio*), le Sezioni Unite si sono espressamente richiamate, per interpretare l'art. 146 del r.d. 11 dicembre 193, n. 1775, ai principi più volte affermati dalla giurisprudenza amministrativa con riguardo all'analoga disposizione dell'art. 2 del r.d. 17 agosto 1907, n. 642. Cfr.: Cons. Stato, V, 5 febbraio 1965, n. 86, *Il Consiglio di Stato*, 1965, I, 226; *id.*, IV, 10 febbraio 1965, n. 150, *ibidem*, 176; Cons. giust. amm. reg. sic., 18 luglio 1964, n. 286, *Foro amm.*, 1964, II, 940; *id.*, 14 dicembre 1963, n. 371, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 2018; Cons. Stato, A. P., 13 novembre 1963, n. 23, *ibidem*, 1530; *id.*, V, 27 aprile 1963, n. 223, *ibidem*, 583.

La sentenza, nell'escludere l'applicabilità del principio alla fattispecie, ha opportunamente precisato che « se è vero che l'Amministrazione ha il dovere di notificare individualmente l'atto alle persone o enti che essa conosce come direttamente interessati a quel provvedimento e a quella procedura, tale dovere cessa qualora si tratti di persone che erano interessate esclusivamente in altra e diversa procedura, pendente dinanzi a diverse autorità e che nulla ha a che vedere con quella in esito alla quale è emanato il provvedimento da impugnare ».

Nel senso, invece, che l'Amministrazione non ha l'obbligo di comunicare individualmente il provvedimento ai controinteressati che abbiano proposto opposi-

nel sistema delle impugnazioni degli atti amministrativi innanzi al Tribunale Superiore delle Acque (come nel sistema delle impugnazioni innanzi il Consiglio di Stato, in quanto l'art. 146 ora citato è del tutto analogo all'art. 2 del regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, approvato con r.d. 17 agosto 1907, n. 642) per stabilire il momento iniziale del decorso del termine per ricorrere, si devono distinguere due ipotesi, quella in cui è necessaria la notificazione individuale dell'atto o provvedimento amministrativo (notificazione che, per i procedimenti di competenza del Tribunale è regolata in speciali forme dall'art. 145 del t.u.) e quella in cui è sufficiente la pubblicazione per estratto nella « Gazzetta Ufficiale » o nel foglio degli annunzi legali della provincia. Il criterio di distinzione tra le due ipotesi è unico e determinato dalla norma in esame: la notifica individuale va fatta agli individui o agli enti giuridici direttamente contemplati nell'atto o provvedimento amministrativo, la pubblicazione è sufficiente nei confronti degli individui e degli enti non direttamente contemplati nell'atto o provvedimento. Di guisa che, allorché devesi stabilire, ai fini della decorrenza del termine per ricorrere, qual forma di comunicazione devesi tener presente, la prima questione è quella di stabilire se si tratti di persona direttamente o meno contemplata nell'atto o provvedimento.

In linea di principio la interpretazione dell'art. 146 e la determinazione di quel criterio discriminatore non appar dubbio: persone direttamente contemplate nell'atto sono non solo quelle che siano nominate esplicitamente, ma anche quelle, che, pur non nominate espressamente, siano cioè quei soggetti cui l'atto direttamente si riferisce. La dizione in esame cioè non va interpretata in senso del tutto restrittivo, nel senso di ritenere « direttamente contemplate » solo le persone e gli enti nominativamente indicati nell'atto o provvedimento, ma nemmeno in senso talmente largo da comprendervi tutti gli interessati, in senso tale da far venir meno e svuotare di contenuto la distinzione stessa. Onde è che

---

zione nel corso della procedura di formazione dell'atto, cfr. Cons. Stato, VI, 19 ottobre 1949, n. 166, *Foro amm.*, 1950, I, 3, 64.

Sul termine per l'impugnazione, nel senso che per le persone direttamente contemplate decorre solo dalla *notificazione* del provvedimento, cfr. Cons. Stato, V, 27 febbraio 1965, n. 173, *Foro amm.*, 1965, II, 204; *id.*, IV, 20 ottobre 1964, n. 1041, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 1696; *id.*, V, 13 *marzo* 1964, n. 351, *ibidem*, 485; *id.*, V, 28 febbraio 1964, n. 300, *Foro amm.*, 1964, II, 203; Cons. giust. amm. reg. sic., 16 novembre 1963, n. 303, *Il Consiglio di Stato*, 1963, I, 1779; Cons. Stato, VI, 28 novembre 1962, n. 798, *ivi*, 1962, I, 1903; *id.*, V, 16 giugno 1962, n. 521, *ibidem*, 1203; *id.*, VI, 28 febbraio 1962, n. 212, *ibidem*, 339; *id.*, VI, 28 febbraio 1962, n. 209, *Foro amm.*, 1962, I, 575; per i precedenti, cfr. *Massimario completo della giurisprudenza del Consiglio di Stato*, 1932-1961, II, 4326 e segg.

La sentenza confermata, Trib. Sup. Acque, 11 marzo 1963, n. 6, è massimata in *Consiglio di Stato*, 1963, II, 121.

questo Supremo Collegio non può che affermare, concordemente con l'unanime giurisprudenza amministrativa, che « direttamente contemplati » sono anche coloro che, pur non nominati nell'atto, siano direttamente interessati perché hanno partecipato alla procedura amministrativa di cui l'atto o provvedimento impugnato è la conclusione, ovvero hanno nel corso della stessa presentate opposizioni o istanze, ovvero di coloro che si trovino rispetto all'affare controverso e definito con il provvedimento impugnato in una situazione qualificata, in dipendenza di rapporti intercorsi, in ordine a quell'affare, con l'Amministrazione. Tutti costoro possono ben dirsi contemplati direttamente (esplicitamente o implicitamente non rileva) nell'atto che si impugna. Di modo che la nozione di persona direttamente contemplata si identifica con quella, in uso nella prassi procedurale amministrativa, di controinteressati cioè di persone cui l'atto o provvedimento direttamente si riferisce e ai quali quindi l'atto medesimo va direttamente notificato (cfr. art. 7 del regolamento del 1907). Il che in realtà è confermato anche nella recentissima decisione del Consiglio di Stato richiamata lungamente dalla difesa delle società ricorrenti nella memoria e nella discussione orale, decisione (10 febbraio 1965, n. 150) la quale ha ribadito che sono da considerarsi direttamente contemplati coloro che, pur non apparendo dall'atto, sono direttamente individuabili dall'Amministrazione come controinteressati dell'atto: e controinteressati sono — come si è visto — solo quei soggetti cui l'atto direttamente si riferisce e che quindi possono e debbono essere conosciuti dall'Amministrazione come direttamente lesi, anche se non nominati espressamente. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 luglio 1965, n. 1431 - *Pres.* Pece - *Est.* Rossi - *P.M.* Pedace (conf.) - Società Italiana Costruzioni Appalti Mezzogiorno (avv.ti Giordano e Barraud) c. Aministrazione Provinciale di Catanzaro (avv.ti Correale, Santacroce).

Arbitrato - Provvedimento sulla competenza - Natura.

(c.p.c., artt. 42, 816, quinto comma).

Competenza e giurisdizione - Arbitrato - Provvedimento arbitrale sulla competenza - Regolamento di competenza - Inammissibilità.

(c.p.c., artt. 42, 817, 827, 829, n. 4).

Alla pronuncia dell'arbitro che esplicitamente o implicitamente abbia deciso sulla propria competenza, senza definire il giudizio, deve

riconoscersi il carattere di ordinanza revocabile non suscettibile d'impugnazione in sede di regolamento di competenza (1).

È inammissibile il regolamento di competenza per i procedimenti arbitrali (2).

(*Omissis*). — L'Amministrazione resistente eccepisce l'inammissibilità del ricorso.

L'eccezione è fondata, per un duplice ordine di considerazioni.

In relazione all'esigenza di semplicità e celerità che informa tutto l'istituto dell'arbitrato, l'art. 816 c.p.c. stabilisce che tutte le questioni — nessuna esclusa, neanche quella di competenza — che si presentino nel corso del procedimento arbitrale, prima della pronuncia del lodo,

---

(1-2) **Lodi parziali e regolamento di competenza.**

I. - Con la sentenza in rassegna la Corte di Cassazione ribadisce il principio, più volte affermato, della inammissibilità del regolamento di competenza per le decisioni arbitrali: inammissibilità motivata nella specie, come già nella sentenza 20 aprile 1950, n. 1062 (*Temi*, 1951, 228), sotto un duplice profilo. Il provvedimento arbitrale che decida solo sulla competenza, osserva infatti il Supremo Collegio, se pur emesso in forma di sentenza e anche se, per ipotesi, dichiarato esecutivo dal Pretore, ha natura sostanziale di ordinanza per il disposto di cui all'art. 816, ultimo comma, c.p.c. (cfr. Trib. Cagliari, 23 gennaio 1959, *Foro it.*, Rep., 1960, 171, n. 101) e già come tale non è suscettibile di impugnazione per regolamento di competenza. Alla stessa conclusione, prosegue la sentenza in rassegna, si perviene con riguardo alla limitazione che l'art. 827 c.p.c. prevede per i mezzi di impugnazione delle sentenze arbitrali, sì che anche le questioni di competenza devono ritenersi « attratte nell'impugnazione per nullità (artt. 817 e 829, n. 4, c.p.c.) e possono, quindi, essere fatte valere solo per mezzo di questa ».

II. - La prima delle due proposizioni, enunciata nella prima massima, non convince, in quanto presuppone necessariamente risolto in senso negativo (senza avervi peraltro riguardo) il problema sull'ammissibilità dei lodi parziali.

Tale questione (che sotto il rigore del codice di procedura del 1865 non si poneva per essere il lodo parziale espressamente previsto al secondo comma dell'art. 34) venne risolta in senso positivo dalle Corti di Appello di Genova (implicitamente, con sentenza 30 giugno 1946, *Temi*, 1946, 672) e di Roma (2 settembre 1947, *Foro it.*, 1947, I, 1035), ma la Corte di Cassazione, annullando la citata decisione della Corte di Genova, escludeva l'ammissibilità dei lodi parziali (sent. 23 aprile 1948, n. 575, *Foro it.*, 1948, I, 601, commentata favorevolmente da Barbareschi, *Inammissibilità dei lodi parziali*, *Giur. it.*, 1948, I, 1, 493, e in senso contrario da Calamandrei, *Questioni sull'ammissibilità dei lodi parziali e sulla loro impugnazione*, *Riv. dir. proc.*, 1948, II, 260, e da Vocino, *Sentenze arbitrali parziali*, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1948, III, 459) e a tale soluzione aderivano le Corti di Appello di Milano (8 aprile 1949, *Temi*, 1949, 153), di Roma (1° luglio 1949, *Foro it.*, 1950, I, 128 e *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1949, II, 837, con nota contraria di Calvosa, *Ancora sull'ammissibilità dei lodi parziali*), e di Venezia (ord. 26 febbraio 1950, *Giur. it.*, 1951, II, 484). In seguito, però, la Corte di Cassazione, decidendo a Sezioni Unite, mutava il primo orientamento e con sentenza redatta dallo

siano decise con ordinanza non soggetta a deposito e revocabile, tranne che nel caso (che non ricorre nella specie) previsto nell'art. 819.

Ne consegue — come la Corte Suprema ha già avuto occasione di rilevare (sentenza 20 aprile 1950, n. 1062) — che alla pronuncia dell'arbitro, che esplicitamente o implicitamente abbia deciso sulla propria competenza, senza peraltro definire il giudizio, deve riconoscersi il carattere di ordinanza revocabile non suscettibile d'impugnazione in sede di regolamento di competenza, e ciò anche se per avventura, l'arbitro abbia attribuito alla propria pronuncia la denominazione di sentenza. Né in senso contrario può rilevare il particolare che il provvedimento arbitrale sia stato dichiarato esecutivo dal pretore. Infatti, dovendo le ragioni di sostanza prevalere su quelle della forma, pre-

---

stesso autorevole estensore della citata sentenza 2 settembre 1947 della Corte di Appello di Roma (Torrente), riteneva espressamente ammissibile, nel vigente sistema procedurale, l'emanazione di lodi parziali, annullando per tale motivo l'impugnata sentenza 1° luglio 1949 della Corte di Appello di Roma, sopra citata (sent. 7 agosto 1950, n. 2419, *Foro it.*, 1951, I, 22, con note di dissenso di BARBARESCHI, *Ancora sull'ammissibilità dei lodi parziali, Giur. it.*, 1951, I, 497, e di DA MILANO, *Intorno alla validità dei lodi parziali, Riv. dir. proc.*, 1952, II, 79).

Dopo la decisione delle Sezioni Unite, che affrontando il problema sul piano sistematico, aveva motivatamente disatteso le argomentazioni addotte a sostegno dell'opposta tesi (*argumenta ex artt.* 816, quinto comma, c.p.c. e 228, secondo comma, disp. att. c.p.c.; mancata riproduzione delle norme di cui all'art. 34, secondo comma, c.p.c. 1865; formula adottata negli artt. 820, 824 e 825 c.p.c.; carattere di celerità del procedimento arbitrale; autonomia del procedimento e difetto di specifica disciplina) la giurisprudenza ha mantenuto costante il proprio orientamento nel ritenere ammissibili i lodi parziali (lodo 1° settembre 1950, *Giur. OO.PP.*, 1950, I, 102; Cass., 8 marzo 1951, n. 569, *Giur. it.*, 1951, I, 1, 392; App. Torino, 23 ottobre 1951, *Temi*, 1952, 24, in motivazione; Cass., 7 maggio 1952, n. 1275, *Foro it.*, Mass., 1952, 314, *id.*, 21 marzo 1953, n. 729, *Foro it.*, 1953, I, 1072; App. Firenze, 9 settembre 1955, *Foro it.*, 1956, I, 584; App. Torino, 20 gennaio 1958, *Giust. civ.*, Rep., 1958, voce *compromesso*, n. 75; da ultimo, implicitamente, App. Genova, 21 gennaio 1963, *Giust. civ.*, 1963, I, 1191 e Cass., 25 settembre 1964, n. 2433, *Foro it.*, 1964, I, 1926) e nello stesso senso risulta indirizzata la prevalente dottrina (cfr. oltre CALAMANDREI e VOCINO, sopra citati, CARNACINI, *Nuovissimo digesto italiano*, I, 2, 905; CARNELUTTI, *Istituzioni del processo civile italiano*, 1951, II, 239 e già prima nell'edizione del 1942, II, 570; CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, 1964, 842; D'ONOFRIO, *Commento al codice di procedura civile*, 1951, I, 402, con qualche riserva; REDENTI, *Diritto processuale civile*, 1954, III, 473; SATTA, *Diritto processuale civile*, 1950, 561; SCHIZZEROTTO, *Dell'arbitrato*, 1958, 349; *contra*, oltre BARBARESCHI e DA MILANO, sopra citati, cfr. ANDRIOLI, *Commento al codice di procedura civile*, 1947, III, 558, v. però ora ed. 1964, IV, 831; PASTORE, *L'arbitrato negli appalti di opere pubbliche*, 1964, 157; VECCHIONE, *L'arbitrato nel sistema del processo civile*, 1953, 347). Allo stato, quindi, deve ritenersi consolidato il principio dell'ammissibilità dei lodi parziali.

III. - Nella decisione in rassegna, la questione, come si è accennato, non è affrontata, ma il principio di cui alla prima massima appare evidentemente incompatibile con l'ammissibilità dei lodi parziali e già sotto questo primo profilo non

supposto necessario perché l'elaborato degli arbitri acquisti, attraverso il decreto del pretore, efficacia di sentenza, è pur sempre il fatto che quell'elaborato racchiuda gli estremi sostanziali di una vera e propria sentenza.

Alla stessa conclusione di inammissibilità del proposto ricorso si perviene esaminando il problema sotto un altro aspetto, quello dei mezzi d'impugnazione.

Secondo il sistema del codice di rito, quale risulta dagli artt. 827 e seguenti c.p.c. la sentenza arbitrale è soggetta « soltanto » all'impugnazione per nullità e a quella per revocazione.

Restano, quindi, necessariamente esclusi dal novero dei rimedi consentiti avverso la sentenza arbitrale tutti gli altri mezzi di impu-

---

può essere condivisa; e ciò a maggior ragione ove si consideri che la sentenza 20 aprile 1950, n. 1062 (*Temi*, 1950, 228), alla quale la decisione in rassegna espressamente si richiama, aveva affermato il principio in esame *proprio sulla base di una ritenuta inammissibilità dei lodi parziali*: evidente, quindi, l'errore del Supremo Collegio che, nel ribadire la massima, non ha tenuto presente che il principio sul quale si fondava era ormai venuto meno.

La prima massima, del resto, è suscettibile di critica anche sotto un ulteriore profilo, con riguardo, cioè, all'altro consolidato principio secondo il quale « il provvedimento con cui il Giudice decide una questione di competenza o altra pregiudiziale, anche se emesso con la forma dell'ordinanza, ha carattere ed efficacia di sentenza a norma dell'art. 279, n. 1, c.p.c. » (Cass., 29 maggio 1964, n. 1331, *Foro it.*, 1964, I, 1399; *id.*, 21 aprile 1964, n. 938, *Foro it.*, Mass., 1964, 237; *id.*, 7 aprile 1964, n. 761, *ibidem*, 193; *id.*, 22 giugno 1963, n. 1669; *ivi*, 1963, 486; *id.*, 16 ottobre 1961, n. 2174, *ivi*, 1961, 569; *id.*, 10 marzo 1960, n. 462, *ivi*, 1960, 105; *id.*, 15 ottobre 1959, *n.* 2867, *ivi*, 1959, 538; *id.*, 6 ottobre 1958, n. 3119, *ivi*, 1958, 634; *id.*, 8 febbraio 1958, n. 401, *ivi*, 1958, 76; *id.*, 5 ottobre 1955, n. 2831, *Giur. it.*, 1957, I, 1, 926).

IV. - Esclusa la possibilità di risolvere l'inammissibilità del ricorso per regolamento di competenza nella natura di ordinanza del provvedimento arbitrale che decida sulla competenza, assume quindi rilievo determinante la seconda delle due argomentazioni sopra ricordate, e ad essa sarebbe stato invero sufficiente, oltre che più esatto, limitare la motivazione della sentenza.

Il lodo arbitrale, dispone infatti l'art. 827 c.p.c., è soggetto *soltanto* all'impugnazione per nullità e a quella per revocazione: specifica limitazione dei mezzi di gravame con riguardo alla quale dottrina e giurisprudenza hanno sempre ritenuto inammissibile l'ordinario ricorso per cassazione (Cass., 30 marzo 1960, n. 687, *Foro pad.*, 1960, I, 538; *id.*, 21 dicembre 1954, n. 4575, *Foro it.*, Mass., 1954, 920; *id.*, 21 dicembre 1946, n. 1395, *Giur. compl. Cass. Civ.*, 1946, II, 2, 736, con nota di Vocino, *In tema di ricorso per cassazione contro la sentenza arbitrale secondo equità*), l'opposizione di terzo (Cass., 6 marzo 1962, n. 437, *Giust. civ.*, 1962, I, 1773; Andrioli, *op. cit.*, IV, 899; Schizzerotto, *op. cit.*, 379) e, in particolare, il ricorso per regolamento di competenza (Cass., 20 settembre 1961, n. 1776, *Sett. Cass.*, 1961, 1168; *id.*, Sez. Un., 19 luglio 1957, n. 3050, *Foro it.*, 1957, I, 1408; *id.*, 9 maggio 1957, n. 1613, *Foro it.*, Mass., 1957, 321; *id.*, 17 luglio 1956, n. 2742, *ivi*, 1956, 502; *id.*, Sez. Un., 31 luglio 1950, n. 2250, *ivi*, 1950, 455; *id.*, 20 aprile 1950, n. 1062, cit.; sul valore tassativo dell'art. 827, cfr. App. Firenze, 25 marzo

gnazione, e tra questi il regolamento di competenza il quale è anche mezzo d'impugnazione (artt. 42 e seguenti c.p.c.) che mira a provocare direttamente dalla Corte di Cassazione, *omisso medio*, la decisione separata delle questioni di competenza sorte nel corso del giudizio.

Tali questioni, qualora si presentino nel giudizio arbitrale, vengono attratte nell'impugnazione per nullità (artt. 817 e 829 n. 4 c.p.c.) e possono, quindi, essere fatte valere solo per mezzo di questa (sent. n. 3050 del 1957; n. 2742 del 1956). — (*Omissis*).

1961, *Foro it.*, Rep., 1961, 167, n. 88; App. Milano, 18 febbraio 1947, *Temi*, 1947, 358; in dottrina, cfr. ANDRIOLI, *op. cit.*, IV, 899; CARNACINI, *loc. cit.*, 911; *contra*: AZARA, *Ammissibilità del regolamento di competenza contro il provvedimento di un giudice arbitrale che decida sulla propria competenza senza giudicare nel merito*, *Temi*, 228 e, con riguardo alle opposte argomentazioni desumibili dall'art. 46 c.p.c., BIAMONTI, *Enciclopedia del diritto*, II, 929). La sentenza del giudice ordinario che abbia dichiarato la propria incompetenza a favore degli arbitri, è impugnabile, invece, unicamente con ricorso per regolamento di competenza (Cass., 7 dicembre 1961, n. 2781, *Foro it.*, Mass., 1961, 741; *id.*, 16 giugno 1961, n. 1410, *ibidem*, 354; *id.*, 23 gennaio 1959, n. 72, *ivi*, 1959, 36; *id.*, 28 novembre 1955, n. 3810, *ivi*, 1955, 833).

A. MARZANO

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 4 ottobre 1965, n. 2075 - *Pres.* Torrente - *Est.* Tamburrino - *P.M.* Di Majo (conf.) - Consorzio Alto Tartaro, Tione e Influenti (avv.ti Spano, Trabucchi, Aversani e Nicolò) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Carmelo Carbone) e Corsorzi di bonifica Agro Veronese (avv.ti Rosati, Cavalieri e Rizzardi), Alto Veronese (avv.ti Viola, Guicciardi e Innocenti), Alto Valeggio (avv.ti Pediconi e Buffatti) e Roverbella (avv.ti Stoppani e Maccari).

Acque pubbliche - Procedimento dinanzi ai Tribunali delle acque - Accertamenti tecnici - Procedura.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 167).

Nei procedimenti dinanzi ai Tribunali delle Acque, nei quali agli accertamenti tecnici procede il giudice delegato con l'assistenza del componente tecnico del Collegio, la consulenza tecnica costituisce un mezzo istruttorio del tutto eccezionale (1).

---

(1) Della decisione, prevalentemente di specie, va segnalato il principio enunciato nella massima, per la prima volta affermato dalle Sezioni Unite. Conf.: Cass., 23 marzo 1965, n. 471, *Foro amm.*, 1965, I, 188; *id.*, 30 aprile 1964, n. 1350, *Foro it.*, Mass., 1954, 277; Trib. Sup. Acque, 24 giugno 1946, n. 7, *Riv. dir. pubbl.*, 1944-1946, 389; *id.*, 21 novembre 1945, n. 9, *ibidem*, 393; *id.*, 29 luglio 1941,

(*Omissis*). — Quanto alla ispezione dei luoghi, si afferma dal ricorrente che essa non è stata idonea né sufficiente essendosi limitata a due soli giorni, il che non potrebbe dar ragione di un fenomeno così vasto e complesso. Qui si rientra nella discrezionalità dell'ammissione delle prove tecniche e della loro valutazione. È noto che nei procedimenti dinanzi al Tribunale delle Acque, l'ispezione dei luoghi, con le relative dirette indagini, compiute dal relatore insieme al componente tecnico del collegio, sostituisce la consulenza tecnica, la quale diventa un mezzo istruttorio del tutto eccezionale: la presenza del tecnico dà maggiore e specifica rilevanza all'esame ed alle indagini dirette da parte dell'ufficio.

Non si può quindi, da un punto di vista di principio, censurare la sentenza impugnata per avere dato rilevanza assoluta e preferenziale alle risultanze dell'ispezione e dell'esame diretto dei luoghi e della situazione denunciata. Il dire poi che per giungere al risultato cui è pervenuta la sentenza impugnata erano del tutto inidonee le indagini svolte, significa sindacare l'apprezzamento delle risultanze dell'ispezione. I giudici del merito hanno chiarito come l'ispezione si era svolta, in quali giorni essa si era effettuata e quali i fatti constatati: il che è del tutto sufficiente ai fini della motivazione, il resto rientrando nell'apprezzamento e valutazione insindacabili di quelle prove. — (*Omissis*).

Foro it., Rep., 1941, 26, n. 135; in dottrina, cfr. A. D. Giannini, *Enciclopedia forense*, I, 83.

Lo stesso principio è implicito in altre decisioni, nelle quali si sottolinea la *possibilità* di incaricare delle indagini un tecnico estraneo al Collegio, in quanto *nulla vieta* il ricorso alla consulenza tecnica (Trib. Sup. Acque, 8 novembre 1963, n. 27, *Foro amm.*, 1964, I, 334; App. Firenze, 8 maggio 1963, *Giur. it.*, Rep., 1964, 34, n. 143; Trib. Sup. Acque, 18 maggio 1942, *Dir. beni pubbl.*, 1942, 88).

Nel senso che ove gli accertamenti siano disposti dal Collegio l'incarico va affidato al *solo* giudice tecnico, non potendo ritenersi applicabile l'art. 167 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, cfr. Trib. Sup. Acque, 15 luglio 1953, n. 7, *Acque, bonif., costr.*, 1953, 452, con nota critica di A. D. Giannini.

Sulla possibilità di avvalersi, ai fini della decisione, di accertamenti tecnici compiuti in altri giudizi, ai quali una parte faccia riferimento come ad una sua alligazione tecnica, e di tener conto di accertamenti compiuti dalla stessa amministrazione, cfr. Trib. Sup. Acque, 24 ottobre 1960, n. 32, *Acque, bonif., costr.*, 1960, 472 e *Foro amm.*, 1961, II, 566.

Con sentenza n. 2950 del 22 dicembre 1964 (*retro*, 128) le Sezioni Unite hanno dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 138 e 139 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 sulla composizione dei Tribunali delle acque, in quanto contemplano la partecipazione di membri estranei alla magistratura.

Sul procedimento dinanzi ai Tribunali delle acque, in genere, cfr. Cass., Sez. Un., 5 luglio 1965, n. 1404, *retro*, 1081; id., 25 maggio 1965, n. 1029, *retro*, 566 e Trib. Sup. Acque, 30 gennaio 1965, n. 1, *retro*, 233 e le decisioni richiamate nelle rispettive note.

TRIBUNALE SUPERIORE ACQUE, 1° luglio 1965, n. 16 - *Pres.* Reale - *Est.* Daniele - Comune di Arenzano (avv.ti Tumedei e Antonelli) c. Ministero LL.PP. (avv. Stato Carmelo Carbone) e Negrotto Cambiaso (avv. Di Segni).

Acque pubbliche - Concessione - Dichiarazione di decadenza - Posizione giuridica dell'aspirante alla concessione.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 55 e 143).

Acque pubbliche - Importanza dell'utilizzazione - Valutazione - Discrezionalità.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 45).

Acque pubbliche - Sottensione di utenza - Importanza dell'utilizzazione - Criterio di valutazione.

(r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 45).

L'aspirante alla concessione di acque pubbliche non è titolare di interesse qualificato alla dichiarazione di decadenza del concessionario (1).

Il giudizio circa la maggiore o minore importanza della nuova richiesta di utilizzazione di acque ai fini della sottensione di precedenti utenze è essenzialmente discrezionale e non è suscettibile di sindacato nel merito in sede di legittimità (2).

Ai fini della sottensione l'importanza della utilizzazione dell'acqua è data non solo dall'elemento quantitativo delle acque da utilizzare ma anche da ogni altro elemento influente sulla più razionale utilizzazione delle acque (3).

(*Omissis*). — Con il secondo motivo il Comune deduce la violazione della legge 18 ottobre 1942 n. 1434 e dell'art. 55 del t.u. sulle acque, in quanto illegittimamente l'Amministrazione si sarebbe rifiutata di dichiarare la decadenza della Negrotto dalla concessione.

Ma, come ha esattamente rilevato la difesa della resistente concessionaria, la violazione delle citate norme (anche se sussistesse) non pro-

---

(1) La massima è ispirata ai principi più volte affermati in merito alla posizione del terzo, estraneo al rapporto in contestazione, che dal provvedimento dell'Amministrazione possa derivare un vantaggio solo mediato e riflesso. Per analoghe fattispecie, cfr. App. Firenze, 4 aprile 1964, *Giur. it.*, Rep., 1964, 32, n. 128 (sulla posizione di mero interesse dell'aspirante che abbia presentato domanda di concessione all'osservanza delle norme procedurali che disciplinano il conferimento della concessione); Trib. Sup. Acque, 12 luglio 1962, n. 10, *Foro amm.*, 1963, II, 144 (sul difetto di interesse dell'aspirante che abbia presentato domanda di concessione all'impugnativa del provvedimento che ammetta ad istruttoria abbreviata una domanda di variante non sostanziale di altra domanda concorrente). Nel senso

durrebbe la lesione di un interesse legittimo del Comune di Arenzano, atteso che questo si presenta come un qualsiasi aspirante alla concessione di acque pubbliche.

Dopo l'emanazione della legge 18 ottobre 1942 n. 1494 la giurisprudenza ha più volte affermato che, data l'inequivocabile espressione usata dalla legge (« è in facoltà del Ministro... »), rientra nel potere discrezionale della p.a. pronunziare o non la decadenza dalle concessioni di acque pubbliche, previa valutazione delle ragioni di pubblico interesse che militino a favore della continuazione o della cessazione della concessione in atto (Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche 26 aprile 1961, n. 19; 17 novembre 1953, n. 13; 28 giugno 1951, n. 9 e da ultimo 22 dicembre 1962, n. 30). Di fronte a tale potere discrezionale dell'Amministrazione esiste l'interesse legittimo del concessionario, ma non esiste una situazione soggettiva tutelata, sia pure indirettamente ed occasionalmente, dei soggetti che aspirino alla concessione delle acque spettanti al concessionario.

È invero principio più volte affermato dalla giurisprudenza che le norme che attribuiscono alla p.a. un potere sanzionatorio (es. sanzioni disciplinari; decadenza da concessioni amministrative), sono dirette a tutelare il pubblico interesse al regolare e proficuo svolgimento dei rapporti pubblicistici, dei quali l'Amministrazione è parte, e non anche a tutelare l'eventuale interesse di soggetti estranei ai rapporti stessi. (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, 22 febbraio 1930, n. 81, in materia d'impugnativa di sanzioni disciplinari; Sez. V, 13 marzo 1927, n. 256 e 28 agosto 1951, n. 563, in tema di impugnativa di decadenze da concessioni).

In materia di concessione di acque pubbliche, l'interesse dell'aspirante alla concessione è e resta interesse di mero fatto sino al momento in cui, apertasi la procedura concorsuale stabilita dalla legge, egli presenti una domanda intesa ad ottenere la concessione, inserendosi così nel procedimento concorsuale.

Inoltre non è dubbio che chi abbia avanzato una domanda diretta ad eccitare l'esercizio del potere discrezionale di dichiarazione della decadenza di una concessione, non acquisti, per ciò solo, una situa-

---

che l'aspirante ad una concessione difetti di interesse *attuale* all'impugnativa delle clausole del disciplinare, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 15 aprile 1964, n. 332, *Giust. civ.*, 1964, II, 203; *id.*, 12 febbraio 1964, n. 141, *Il Consiglio di Stato*, 1964, I, 345. Sull'interesse a ricorrere, in generale cfr., da ultimo, Agrò, *Ancora sulla distinzione tra interesse legittimo e interesse a ricorrere*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 44; Sandulli, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato e ai giudici sottordinati*, 1963, 40 e segg. e *ivi* richiami.

Sulla diversa posizione giuridica del concessionario in tema di decadenza, nel senso che il concessionario deve riconoscersi titolare di un diritto soggettivo o di un interesse legittimo (con la giurisdizione, rispettivamente, dei Tribunali Regionali

zione di interesse legittimo: egli è e resta un *quisque de populo*, non distinguendosi da tutti gli altri possibili aspiranti alla concessione delle acque, in atto godute dal concessionario.

(*Omissis*). — Come bene ha posto in luce la difesa della resistente concessionaria, il giudizio circa la maggiore o minore importanza della nuova richiesta di utilizzazione di acque, al fine della sottensione di precedenti utenze, ai sensi dell'art. 45 del t.u. sulle acque, è essenzialmente discrezionale e non può essere sindacato, nel merito, in questa sede di legittimità.

(*Omissis*). — In particolare, per quel che attiene alla motivazione, si osserva che il provvedimento impugnato ha negato che il progetto del Comune comportasse una più importante utilizzazione di acque, tale da giustificare la sottensione, perché tale progetto prevedeva solo un limitato incremento delle utilizzazioni in atto, in parte predisposto con l'intento di assorbire l'utenza, regolarmente concessa alla marchesa Negrotto.

Inoltre, ha aggiunto il provvedimento impugnato, le domande del Comune di Arenzano, in corso d'istruttoria, erano idonee a soddisfare le esigenze potabili della popolazione del Comune stesso.

Ciò posto il Collegio ritiene che non sussista il vizio di illogicità della motivazione, per essersi l'Amministrazione limitata a valutazioni quantitative.

È esatto che l'importanza della utilizzazione dell'acqua, ai fini della sottensione, è data non solo dall'elemento quantitativo delle acque

---

o del Tribunale Superiore) a seconda che contesti la ricorrenza dei presupposti di fatto della decadenza o lamenti il cattivo uso del potere discrezionale, cfr. Trib. Sup. Acque, 22 dicembre 1962, n. 30, *Foro it.*, 1963, III, 38; Cass., Sez. Un., 18 luglio 1961, n. 1749, *Acque, bonif., costruz.*, 1961, 573; Trib. Sup. Acque, 7 luglio 1961, n. 10, *ibidem*, 372; Trib. Acque Palermo, 30 marzo 1959, *Foro it.*, Rep., 1960, 38, n. 145; Cass., Sez. Un., 13 luglio 1955, n. 2227, *Acque, bonif., costruz.*, 1956, 148, con nota di Conte; Trib. Sup. Acque, 18 giugno 1954, n. 20, *ivi*, 1954, 595, con nota di Guglielmi; *id.*, 17 novembre 1953, n. 13, *Foro it.*, 1954, I, 971; Trib. Acque Venezia, 25 marzo 1952, *Foro pad.*, 1952, I, 857; Trib. Sup. Acque, 28 giugno 1951, n. 9, *Foro amm.*, 1951, II, 2, 47. *Contra*, per la giurisdizione del Tribunale Superiore in sede di legittimità anche quando si contesti la ricorrenza delle cause di decadenza, cfr. Trib. Sup. Acque, 26 ottobre 1961, n. 19, *Acque, bonif., costruz.*, 1961, 479 (decisione rimasta isolata) e, implicitamente, Miccoli, *Le acque pubbliche*, 1958, 232.

La distinzione ora ricordata non sembra però rilevante in tema di decadenza dai diritti esclusivi di pesca, avuto riguardo agli artt. 23, quinto comma, 24, secondo comma, 26, quarto comma e 28, secondo comma, del r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604 (richiamati all'art. 143, let. *c*, del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775): ciò a maggior ragione per il difetto di una modifica delle disposizioni analoga a quella

da utilizzare ma anche da ogni altro estremo influente sulla più razionale utilizzazione delle acque stesse (Tribunale Superiore Acque Pubbliche, 14 settembre 1942, n. 31); ma nella specie il Comune aveva previsto nel progetto (secondo quanto risulta dalla motivazione del provvedimento, non contestata su questo punto) non una diversa utilizzazione delle acque bensì solo un incremento quantitativo delle utilizzazioni in atto. Era, pertanto, logico che la motivazione del provvedimento si soffermasse sulla valutazione dell'elemento quantitativo. — (*Omissis*).

---

apportata, con la legge 18 ottobre 1942, n. 1434, all'art. 55 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 e per l'argomentazione desumibile, *a contrario*, dall'abrogazione, ad opera dell'art. 140, lett. *f*, del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, del terzo comma degli artt. 25 e 29 del r.d. 8 ottobre 1931, n. 1604. In argomento, cfr., da ultimo, Trib. Sup. Acque, 30 gennaio 1964, n. 7, in questa *Rassegna*, 1964, I, 398 (in motivazione); Cons. Stato, Sez. V, 2 gennaio 1963, n. 4, *Foro it.*, 1963, III, 50.

(2-3) Non risultano precedenti recenti. Conf.: Trib. Sup. Acque, 14 settembre 1942, n. 31, *Dir. beni pubbl.*, 1942, 342 (alla quale la decisione in rassegna si richiama espressamente); Miccoli, *op. cit.*, 221. Sulla sottensione di utenza e sulla differenza dei presupposti di applicazione degli artt. 45 e 47 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, cfr. da ultimo: Cass., Sez. Un., 25 maggio 1965, n. 1029, *retro*, 567 ed *ivi* richiami in nota.

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. IV, 14 aprile 1964, n. 747 - *Pres.* Ricciardelli - *Rel.* Galifi - *P.M.* Sergio (conf.) - Ric. Sacchi.

Danni - Disastro ferroviario - Gravità dell'evento - Limiti.
(c.p., art. 430).

La ragione del disastro ferroviario risiede nella non comune gravità dell'evento. Non è però necessario che questo sia immane nella estensione e complessità dei danni alle persone ed alle cose o per la pubblica commozione conseguita dal fatto (1).

(*Omissis*). — Con il secondo motivo si denunzia dal ricorrente la erronea valutazione giuridica delle risultanze processuali agli effetti della definizione del reato di disastro ferroviario.

---

(1) Numerosi sono i precedenti giurisprudenziali, anche se non recenti, sulla nozione di « disastro ferroviario »: Cass., 6 luglio 1946, *Giur. completa della C.S.*, XXIII, 2, 988; Cass., 24 febbraio 1943, *Riv. pen.*, 1943, 261; Cass., 10 dicembre 1941, *Riv. pen.*, 1942, mass. 259; Cass., 21 dicembre 1934, *Annuali*, 1935, 1058.

È stato affermato — e la sentenza che si annota ne segue le tracce — che il concetto di disastro ferroviario rilevante penalmente deve essere desunto dalla gravità ed estensione del danno e del pericolo causato, a nulla rilevando la commozione pubblica, che, essendo elastica, non può alterare la materialità del fatto.

Così la Relazione ministeriale sul progetto del c.p., II, 222.

In questo senso è anche la gran parte della dottrina (fra gli altri ANTOLISEI, *Manuale di diritto penale*, 1954, parte speciale, vol. II, 418).

Parzialmente discorde è la lontana sentenza della C.S. 15 marzo 1926 (*Giust. pen.*, 1926, 819), nella quale si afferma che per aversi disastro ferroviario è necessario che vi sia un evento dannoso, grave ed intenso, tale da provocare pubblica commozione. Così il MANZINI, *Dir. pen.*, 1959, VI, 270.

Tuttavia, il richiedere l'ulteriore elemento della pubblica commozione, oltre l'estrema gravità dell'evento dannoso o pericoloso, non può giustificarsi alla stregua del sistema del codice penale vigente. Infatti, la categoria dei reati cui quello *de quo agitur* appartiene (titolo VI, libro II, c.p.), ha come unica caratteristica il fatto che l'elemento materiale del reato produce effetti che si propagano o possono propagarsi ad un numero non determinabile di individui. Il richiedere in più che l'evento sia di tale gravità da suscitare pubblica commozione è quanto meno arbitrario, senza tener conto che si verrebbe così ad inserire nella struttura del reato, dai confini già di per sé imprecisi, un elemento estremamente elastico, evanescente e di difficile accertamento.

G. ZOTTA

L'evento, a giudizio della Corte di merito, non avrebbe generato quella pubblica commozione necessaria ad integrare la nozione del reato di disastro, che, tuttavia, fu ritenuto sussistente. Ma il rilievo non ha base.

È già stato affermato da questa Corte (sentenza 17 aprile 1947 in ricorso Carpani) che la nozione di disastro ferroviario risiede nella non comune gravità dell'evento, che non è, però, necessario che sia immane nella estensione e complessità dei danni alle persone ed alle cose e nella pubblica commozione che del fatto sia conseguita.

Questo principio ha testualmente accolto la Corte torinese, soggiungendo, con un pleonasmo che nulla toglie alla validità della fatta affermazione, che qualche voce, in dottrina, prescindeva dalla ricorrenza dell'elemento della pubblica commozione; ma senza, con ciò, escluderne la sussistenza nella specie, contrariamente a quanto assume il ricorrente. E bene fu affermata la sussistenza del disastro ferroviario nel fatto in esame concluso con un bilancio di due morti ed undici feriti sulle venti persone che il direttissimo trasportava, con la distruzione di varie vetture, di un buon tratto della linea aerea, di sette tralicci e con lo scardinamento del binario e delle traversine, bilancio gravemente dannoso e tale da suscitare pubblica commozione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 settembre 1964, n. 1209 - *Pres.* Foschini - *Rel.* Vigorita - *P.M.* Lenzi (conf.) - Ric. Riulini.

Importazione ed esportazione - Importazione temporanea di autoveicoli in Italia - Art. 11 della Convenzione di Ginevra - Nozione di residenza - Residenza abituale o principale in Italia - Dimora effettiva per un periodo inferiore a sei mesi - Non esclude la qualifica di residente.

(l. 29 settembre 1940, n. 1424, art. 106; l. 30 luglio 1952, n. 1747).

L'art. 11 *della convenzione di Ginevra, resa esecutiva in Italia con la legge* 30 *luglio* 1952 *n.* 1747, *pur introducendo un criterio aggiuntivo e presuntivo per la determinazione della residenza, non altera né sopprime la nozione comune, secondo la quale la residenza costituisce il luogo dell'attività giuridica della persona, e quindi postula una dimora relativamente stabile, indicativa dello svolgimento effettivo della vita privata in un determinato posto. La predetta norma ipotizza una residenza abituale* (*prima parte*) *ed una residenza prevalente* (*seconda parte*); *ove si accerti che il soggetto ha la residenza abituale o princi-*

pale in Italia, la circostanza che la dimora effettiva nel Paese sia inferiore a sei mesi deve considerarsi priva di rilievo, e quindi la qualifica di residente in Italia a tutti gli effetti di legge (1).

---

(1) Giurisprudenza costante: Cass., 10 ottobre 1962, Jakubowski, Mass. pen., 1963, 286; Cass., 2 ottobre 1961, Pantani, Temi nap., 1962, II, 291; Cass., 2 ottobre 1961, Cesare, Vita dog., 1962, 395.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 25 settembre 1964, n. 2347 - *Pres.* Migliardi - *Rel.* Mazzei - *P.M.* Reviglio della Veneria - Ric. Cardile.

Reato - Circostanze del reato - Attenuante del danno patrimoniale di particolare tenuità - Criterio di valutazione - Entità obiettiva del danno.

(c.p., art. 62, n. 4).

Per l'art. 62, *n.* 4, *c.p. è circostanza attenuante comune l'avere, nei delitti contro il patrimonio, cagionato alla persona offesa dal reato un danno patrimoniale di particolare modesto valore. Dalla formulazione di tale articolo si desume che un danno obiettivamente non di speciale tenuità esclude l'applicazione dell'attenuante anche se la persona offesa dal reato sia, da un punto di vista soggettivo, in buone condizioni economiche. È la tenuità particolare in sé che viene considerata dalla legge per la concessione dell'attenuante* (1).

---

(1) Giurisprudenza ormai consolidata sul punto della pregiudizialità della valutazione obiettiva rispetto a quella subiettiva, solo eventuale (Cass., 20 maggio 1964, SANTORO, in questa *Rassegna*, 1965, I, 422 ed *ivi* richiami).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 9 ottobre 1964, n. 2600 - *Pres.* Grieco - *Rel.* Folino - *P.M.* Moscarini (conf.) - Ric. Chiappalone.

Reato - Millantato credito - Obiettività giuridica - Estremi del reato - Specifica indicazione del funzionario presso il quale si millanta credito - Non è necessaria.

(c.p., art. 346).

Oggetto specifico della tutela penale predisposta dall'art. 346 *c.p. è l'interesse concernente il prestigio della Pubblica Amministrazione, che viene leso ogni qual volta si mercanteggino pretese influenze presso pubblici ufficiali o pubblici impiegati che prestino un pubblico servizio,*

facendo credere falsamente che gli stessi siano corruttibili o comunque arrendevoli ad illecite inframmettenze. Per la sussistenza del delitto di millantato credito, in entrambe le ipotesi previste dalla citata norma, è, pertanto, sufficiente che il soggetto attivo abbia affermato di poter efficacemente intervenire, immediatamente o mediatamente, presso il pubblico ufficiale o pubblico impiegato. Non è, invece, necessaria la specifica indicazione del funzionario presso cui si millanta credito, bastando il riferimento a pubblici ufficiali od impiegati predetti (1).

---

(1) Giurisprudenza assolutamente costante. Poiché, infatti, il bene giuridico tutelato dall'art. 346 c.p. è il prestigio dell'Amministrazione in genere, e non dei singoli uffici, non solo non è necesaria l'indicazione nominativa del funzionario corruttibile, ma neppure l'indicazione di un settore della P.A. o di un ufficio centrale o periferico, essendo sufficiente invece la generica millanteria di potere efficacemente intervenire presso l'autorità pubblica (Cass., 21 novembre 1962, Creatore, *Riv. pen.*, 1964, II, 107; Cass., 17 gennaio 1963, Ladiano, *Giust. pen.*, 1964, II, 75 (m); Cass., 20 novembre 1963, Marfoglia, *Mass. pen.*, 1964, 311 (m.).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 12 ottobre 1964, n. 6680 - *Pres.* Frisoli - *Rel.* De Andreis - *P.M.* Paternostro - Ric. Ventimiglia.

Impugnazione - Dichiarazione inviata a mezzo telegramma - Autenticazione della firma del dichiarante - Necessità - Mancanza - Inammissibilità del gravame.

(c.p.p., artt. 190, 197, 198).

Nel caso di impugnazione proposta per telegramma, l'attestazione, sul dispaccio da trasmettere al destinatario, della autenticazione della firma del dichiarante, costituisce formalità essenziale, la cui mancanza è causa di inammissibilità del gravame (1).

---

(1) Giurisprudenza assolutamente costante (Cass., 20 febbraio 1963, Magli, *Giust. pen.*, 1964, III, 12 e 93; Cass., 7 ottobre 1963, Gatta Gheren, *Giust. pen.*, 1964, III, 218).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 9 novembre 1964, n. 7170 - *Pres.* Loschiavo - *Rel.* Giorgioni - *P.M.* Braccia (conf.) - Ric. Pascale ed altro.

Contrabbando - Partecipazione al delitto di guardie di finanza - Figura autonoma di reato.

(l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 3).

Il fatto che al delitto di contrabbando abbiano partecipato agenti del corpo della Guardia di Finanza pone in essere una figura autonoma di reato e non una circostanza aggravante del delitto di contrabbando (1).

---

(1) Il principio di diritto enunciato trova il suo autorevole precedente in una pronuncia delle Sezioni Unite penali (sent. 1° luglio 1930, Biagio, *Giust. pen.*, 1951, III, 1): quando agenti della Guardia di Finanza e privati concorrano nel commettere fatti di contrabbando, non si configura un delitto di contrabbando, aggravato, per i finanzieri, dalle circostanze attinenti alla loro qualità personale, sibbene l'autonoma figura del reato di collusione previsto dall'art. 3 l. 9 dicembre 1941, n. 1383, in cui i privati concorrono.

PARTE SECONDA

RASSEGNA DI DOTTRINA

AUTORI VARI, *Enciclopedia del diritto*, voll. XIII e XIV - Editore A. Giuffrè, Milano, 1964 e 1965.

Si è data notizia in questa Rassegna (anno 1964, parte II, pagg. 32-36) della pubblicazione del XII volume dell'*Enciclopedia del diritto*, edita da Giuffrè.

Recentemente, a distanza di pochi mesi l'uno dall'altro, sono usciti anche i volumi XIII e XIV, comprendenti il primo le voci da *Disarmo* (della nave) a *Doppia imposizione* (diritto tributario), il secondo quelle da *Dote* ad *Enti* (ecclesiastici).

Nel primo dei due volumi in rassegna sono da segnalare, come meritevoli di particolare attenzione da parte dello studioso, le voci relative a: *Atto di dispensa* (diritto amministrativo), a cura di C. CARBONE (pagg. 146-150); *Atto di disposizione*, a cura di L. MENGONI e F. REALMONTE (pagg. 189-194); *Dissenso* (diritto civile), a cura di F. MESSINEO (pagg. 244-279); *Documento* (diritto amministrativo), a cura di A. M. SANDULLI (pagg. 607-622).

Nel volume XIV le voci di maggiore interesse sono, a nostro avviso, le seguenti: *Dovere giuridico* (teoria generale del diritto), a cura di E. BETTI (pagg. 53-58); *Eccezione* (teoria generale del diritto), a cura di S. PUGLIATTI (pagg. 151-172); *Eccezione* (diritto processuale civile), a cura di V. COLESANTI (pagg. 172-205); *Eccezione* (diritto processuale penale), a cura di V. GIANTURCO (pagg. 205-214); *Edilizia economica e popolare*, a cura di G. ROHERSSEN (pagg. 312-350); *Efficacia giuridica*, a cura di A. FALZEA (pagg. 432-509); *Ente pubblico*, a cura di V. OTTAVIANO (pagg. 963-975); *Energia elettrica* (nazionalizzazione), a cura di G. LANDI (pagg. 875-913).

Della *Discrezionalità amministrativa*, trattata da A. PIRAS nel XIII volume (pagg. 65-91) e dell'*Eccesso di potere* (diritto amministrativo), curato da P. GASPARRI nel volume XIV (pagg. 124-134), riteniamo utile dare, qui di seguito, una breve sintesi, trattandosi di argomenti di particolare delicatezza, in cui l'elaborazione concettuale presenta notevoli difficoltà di ordine teorico ed ha, d'altra parte, implicazioni pratiche di enorme importanza.

A. PIRAS, *Discrezionalità amministrativa.*

Lo studio del Piras inizia con una storia accurata e dettagliata della c.d. progressiva evoluzione del concetto di discrezionalità amministrativa, che occupa una parte notevole dell'intera trattazione ma di cui omettiamo qui la sintesi per la semplice considerazione che i lettori di questa Rassegna ben conoscono, a causa della diuturna pratica professionale, quali e quante restrizioni abbia subìto nel corso degli anni, specie degli ultimi, il margine di discrezionalità della P.A.

Quale utilità potrebbe avere, infatti, il ricordare che una volta l'espressione *attività amministrativa discrezionale*, in contrapposto all'altra di *attività vincolata*, era sinonimo di attività essenzialmente libera dell'Amministrazione, sicché l'atto discrezionale poteva riguardarsi come frutto di volizione dettata unicamente dalla considerazione del pubblico interesse?

In dottrina e nella pratica giurisprudenziale questa concezione non trova più consensi e di conseguenza riteniamo di maggiore utilità per lo studioso entrare immediatamente nel vivo del problema e riassumere il contenuto delle teorie attuali — ricordate nello studio in rassegna — che si danno carico di individuare e descrivere *i limiti* della discrezionalità amministrativa.

La prima teoria moderna che l'A. ricorda, ritenendola, peraltro, inappagante per la sua genericità e vaghezza di contorni, è quella che vede nella norma attri-

butiva di discrezionalità alla P.A. una norma regolativa dell'azione amministrativa di carattere « *impreciso* », perché rispondente all'unico imperativo di agire in conformità dell'interesse pubblico.

Tale teoria — secondo il Piras — avrebbe avuto il merito, rispetto alla vecchia dottrina, di aver ricondotto l'attività discrezionale sotto un paradigma normativo, ma presenterebbe il difetto di prendere in considerazione interessi generici, che si dicono pubblici solo perché tali appaiono nella realtà sociale.

Dopo questa teoria, l'A. passa ad esaminare quelle tesi, più estremiste, secondo le quali la legge, nei casi in cui rimette alla discrezionalità della P.A. l'attuazione di una disposizione, rinvia per la disciplina del rapporto a norme e regole non giuridiche già certe ed obbiettivamente accertabili e capaci di dare sempre la misura dell'unica soluzione possibile per la realizzazione dell'interesse pubblico.

Rileva in proposito l'A. che regole o principi, contenuti di esperienza o criteri di giudizio, capaci di individuare la ragione predeterminante dell'unica soluzione possibile in ogni concreta ipotesi che si possa presentare all'esame del giurista, non è dato rinvenirne nella nostra realtà giuridica. La dimostrazione, veramente convincente, di questo assunto è data da una ampia esemplificazione desunta dal diritto positivo, che costituisce la parte più incisiva e di maggiore utilità pratica di tutto il lavoro in esame.

L'opinione del Piras è che, nonostante tutti gli sforzi delle teorizzazioni più radicali ed estremiste, si deve necessariamente riconoscere che nella discrezionalità amministrativa esiste un margine libero di scelta e di volontà costituito, appunto, dall'attività rivolta alla ponderazione dell'opportunità di attuare in un modo o nell'altro questo o quello interesse pubblico. La scelta discrezionale dipende dal valore che si assegna all'interesse pubblico emergente dalla situazione, ossia da un giudizio, *lato sensu*, politico, che in nessun modo risulta dall'applicazione di una preesistente norma o regola non giuridica d'esperienza.

Solo che — prosegue l'A. — l'interesse pubblico, per svolgere il suo ruolo rispetto alla discrezionalità, dev'essere rilevante rispetto agli scopi della funzione assegnata all'organo della P.A.; deve riflettere il soddisfacimento di un bisogno già qualificato pubblico da una norma (o direttamente mediante l'attribuzione di una certa competenza a questa o quella autorità amministrativa, o indirettamente con l'ordinamento dei pubblici uffici). Dev'essere, in poche parole, un interesse pubblico specifico e non generico. Da queste considerazioni l'A. fa derivare, altresì, la necessità di collegare il concetto di discrezionalità alla funzione ed all'attività della P.A., in senso lato, e non all'atto, potendo la discrezionalità manifestarsi anche con il non-agire, in un momento anteriore, cioè, all'emanazione dell'atto.

Com'è chiaro, l'A., ricalcando vie già tracciate da altri e dalla giurisprudenza, tenta di raggiungere un punto di equilibrio tra opposte vedute anche se egli stesso non si nasconde l'obbiezione che nell'attività amministrativa non sempre è agevole isolare un interesse pubblico specifico correlato alla funzione che non si trovi in necessaria ed indissolubile connessione con altri pubblici interessi che ogni organo della P.A. deve pur valutare nell'esercizio della sua attività.

In definitiva, ci sembra di poter dire che lo studio in rassegna, pur offrendo un notevole contributo all'informazione per la ricchezza di dati su dottrine italiane e straniere e pur imponendosi all'attenzione per lo sforzo sotteso di dare sempre ai problemi soluzioni equilibrate e lontane dagli estremismi, ispirati, in special modo, a certa giurisprudenza di origine germanica, non riesce ad eliminare dal campo della discrezionalità amministrativa tutte quelle ambiguità e confusioni che sempre hanno caratterizzato l'elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in materia. Ma è chiaro che di tali ambiguità e confusioni non si può far carico né al Piras né agli altri illustri ed autorevoli studiosi che si sono occupati dell'argomento, bensì unicamente all'assoluta mancanza di disposizioni legislative chiarificatrici.

Vogliamo aggiungere che dall'impossibilità di un'elaborazione concettuale della discrezionalità amministrativa su sicure basi normative è derivata una situazione in cui la proliferazione delle teorie più che essere alimentata da nuove considerazioni di ordine giuridico è continuamente sollecitata dall'ansia, latente anche in giuristi di ben noto equilibrio, di vedere progressivamente sempre più ridotto il margine di libertà di scelta della P.A. nell'esercizio delle proprie funzioni.

E su questa via una giurisprudenza, pressocché libera dal tradizionale mito dell'amministrazione della giustizia come opera di mera deduzione logica da norme giuridiche (nella specie, inesistenti), ha fatto il resto, corrispondendo a quell'ansia, più politica che giuridica, in misura a volte più larga di quella sperata.

Come ultimo rilievo, osserviamo che poco sviluppato, rispetto all'intera economia del lavoro, ci sembra il tema della discrezionalità tecnica, sul quale, per questo motivo, non ci soffermiamo oltre.

P. Gasparri, *Eccesso di potere* (*in diritto amministrativo*).

Anche dello studio del Gasparri, che s'inserisce nel filone della lunga e difficile elaborazione teorica del concetto dell'eccesso di potere, ricorderemo qui di seguito, sintetizzandolo, solo il nucleo essenziale, tralasciando sia l'analisi dell'origine storica dell'espressione, nel diritto francese ed in quello italiano, sia le considerazioni sull'eziologia del vizio in esame, cioè sulle possibili cause (involontarie ed intenzionali) del suo verificarsi, e sia, infine, la sua differenziazione dalle altre figure di vizi di legittimità: incompetenza e violazione di legge.

Per una migliore comprensione della tesi posta dall'A. a fondamento del suo studio, è necessario ricordare che già da tempo la migliore dottrina (seguita dalla giurisprudenza) ha individuato la presenza di un nesso, di un legame tra la configurabilità del vizio di eccesso di potere e l'esistenza di un potere discrezionale nella P.A. (Sul punto v. *Relazione Avv. Stato*, anni 1956-60, par. 337). Si è, cioè, rilevato che la discrezionalità amministrativa costituisce un presupposto necessario per la sussistenza dell'eccesso di potere, il quale non appare configurabile di fronte ad una attività amministrativa vincolata.

Ora se ciò è vero, è però altrettanto incontestabile che l'esatta definizione del legame e, sopratutto, la linea di demarcazione tra l'eccesso di potere ed il vizio di merito, che è il tipico errore di apprezzamento e di scelta discrezionale, non sono state fino ad oggi sufficientemente chiarite e sono tuttora oggetto di vivace discussione fra i vari autori.

Nella soluzione adottata nel lavoro in esame per delineare la figura dell'eccesso di potere, definito concisamente come *vizio di legittimità inerente ad una scelta discrezionale*, il Gasparri prende appunto l'avvio dall'esame dei rapporti tra eccesso di potere e vizio di merito.

Egli, partendo dalla considerazione che quando si parla di eccesso di potere ci si riferisce sempre ad un dato tipo di scorrettezza di una scelta discrezionale, precisa successivamente che tale scorrettezza non consiste in un errore di apprezzamento, e quindi di scelta (errore che costituisce l'essenza del vizio di merito) ma piuttosto nel fatto che il tipo di apprezzamento che l'Amministrazione fa non è conforme al modello di apprezzamento che la legge vuole sia fatto: in questo senso, ed in questo senso soltanto, può dirsi che la scelta discrezionale non è corretta.

Tutto ciò — secondo il Gasparri — certamente non può verificarsi quando alla P.A. è attribuita quella competenza di valutazione e di scelta così ampia che si suol chiamare « politica » perché, in tal caso, il legislatore non delimitando i tipi di interessi che la P.A. deve tener presenti, consente alla medesima di prescindere da ogni tipo precostituito di apprezzamento.

Ma quando la delimitazione dei tipi di interesse da valutare è imposta alla P.A. unitamente all'imposizione di prescindere dalla considerazione di ogni altro tipo

di interesse non contemplato, quando, cioè, la discrezionalità è propriamente « amministrativa » e non politica, l'*iter* mentale seguìto dall'organo della P.A. non può essere diverso da quello che, per legge, doveva essere seguìto: altrimenti — secondo l'A — si ha eccesso di potere.

Questa espressione, in altri termini, metterebbe in evidenza che l'organo della P.A., titolare di un potere discrezionale e responsabile del suo uso, è uscito dal binario logico che la legge gli prescriveva di rispettare nei ragionamenti preliminari sull'uso del potere.

Dopo aver così configurato l'eccesso di potere, come vizio, cioè, consistente nella considerazione da parte della P.A. di un quadro di interessi diverso, in tutto o in parte, da quello stabilito dalla legge, il Gasparri, per far rientrare nella nozione da lui delineata il cosiddetto « *travisamento dei fatti* », aggiunge che, a suo avviso, anche in tale figura l'erronea rappresentazione dei fatti conduce, fuorviando l'*iter* mentale dell'organo amministrativo, ad una scelta abnorme rispetto al modello legislativo.

Diciamo subito che è proprio quest'ultimo non convincente tentativo a determinare serie perplessità sulla tesi dell'A., la quale se ha la piacevole chiarezza dei contorni non ha la possibilità di comprendere in unica nozione le varie figure di eccesso di potere che si sono venute delineando nella nostra realtà giuridica. Nel cosidetto travisamento dei fatti non vi è affatto la considerazione di un quadro d'interessi diverso da quello stabilito dalla legge, ma solo la considerazione di una situazione di fatto diversa da quella effettiva; che è cosa ben diversa. Ma se ciò è vero, non può negarsi, d'altro canto, che i contributi del tipo di quello in rassegna, mirando dichiaratamente a soddisfare l'esigenza, da più parti avvertita, di mettere ordine in un campo così importante e delicato, sono estremamente salutari per la scienza giuridica.

A maggior ragione ciò deve dirsi quando essi tendono, altresì, come quello in esame a porre un argine a quella caotica proliferazione, accanto alla figura tradizionale, di altre figure di eccesso di potere, verificatasi a ritmo crescente in questi ultimi anni specie ad opera della giurisprudenza.

L. MAZZELLA

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI *

D.L. 6 SETTEMBRE 1965, N. 1022 (1) - Prevede norme per l'incentivazione dell'attività edilizia, in tre titoli: il primo contenente provvedimenti per l'edilizia popolare; il secondo relativo alle agevolazioni creditizie per l'edilizia; il terzo comprendente le disposizioni finali e le agevolazioni fiscali (G.U. 6 settembre 1965, n. 224).

D.P.R. 26 LUGLIO 1965, N. 1074 - Reca disposizioni di attuazione dello statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria con dieci articoli e quattro tabelle annesse (G.U. 18 settembre 1965, n. 235).

D.P.R. 26 AGOSTO 1965, N. 1098 - Sostituisce il d.p. 8 marzo 1965, n. 699, e stabilisce che l'anno finanziario degli elencati enti pubblici sottoposti al controllo della Corte dei conti a norma della legge 21 marzo 1958, n. 259, « comincia il 1° gennaio e termina il 31 dicembre di ogni anno », dettando conseguenziali disposizioni pure transitorie (G.U. 29 settembre 1965, n. 245).

LEGGE 1° OTTOBRE 1965, N. 1110 - Proroga al 31 dicembre 1965 talune disposizioni in tema di locazioni di immobili urbani (G.U. 2 ottobre 1965, n. 248).

D.P.R. 26 AGOSTO 1965, N. 1116 - Reca disposizioni di attuazione dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di agricoltura e foreste, industria e commercio, turismo ed industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, lavori pubblici, nonché in materia di trasferimento di uffici statali e personale, con norme finali e transitorie (G.U. 8 ottobre 1965, n. 253).

D.L. 7 OTTOBRE 1965, N. 1118 (2) - Prevede la sospensione dell'imposta di fabbricazione sui filati di lana e la istituzione di una addizionale speciale all'imposta generale sull'entrata per le materie prime tessili di lana (G.U. 9 ottobre 1965, n. 254).

D.P.R. 30 GIUGNO 1965, N. 1124 - Coordina in un unico testo legislativo le norme sull'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. Il testo unico consta di tre titoli: il primo contenente le norme sull'assicurazione infortuni e malattie professionali nell'industria, suddiviso in dieci capi, rispettivamente relativi alle attività protette (art. 1), all'oggetto dell'assicurazione (artt. 2-3), alle persone assicurate (artt. 4-8), ai datori di lavoro (artt. 9-65), alle prestazioni (artt. 66-130), alle disposizioni speciali per le malattie professionali (artt. 131-139), alle disposizioni speciali per la silicosi e l'asbetosi (artt. 140-177), all'assistenza ai grandi invalidi (artt. 178-189), alle disposizioni generali, transitorie e finali (artt. 190-204); il secondo contenente le norme sull'assicurazione infortuni e malattie professionali nell'agricoltura, suddiviso in sei capi, rispettivamente relativi al campo di applicazione — soggetti e lavorazioni — (artt. 205-209), all'oggetto dell'assicurazione (artt. 210-211), alle prestazioni (artt. 212-248), alle disposizioni spe-

---

* *Si segnalano quelli ritenuti di maggior interesse.*

(1) È stato convertito nella legge 1° novembre 1965, n. 1179 (G.U. 3 novembre 1965, n. 275), con modificazioni varie.

(2) È stato convertito nella legge 4 dicembre 1965, n. 1309 (G.U. 7 dicembre 1965, n. 305), con alcune modificazioni.

ciali per le malattie professionali (artt. 249-255), all'organizzazione tecnica e finanziaria dell'assicurazione (artt. 256-285), alle disposizioni generali, transitorie e finali (artt. 286-290); il terzo contenente le norme sui regimi speciali (art. 291); il quarto contenente le norme con disposizioni per particolari categorie (artt. 292-294) e con disposizioni finali del provvedimento (artt. 295-296), ivi comprese quelle relative alla decorrenza del provvedimento stesso (G.U. 13 ottobre 1965, n. 257, supplemento).

LEGGE 13 OTTOBRE 1965, N. 1171 - Modifica il r.d. 20 luglio 1934 n. 1404, convertito in legge 27 maggio 1935 n. 835, concernente la istituzione ed il funzionamento del Tribunale per i minorenni, nell'art. 20, relativo alla sospensione condizionale della pena (G.U. 30 ottobre 1965, n. 272).

DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE n. 985 (Senato), presentato il 5 febbraio 1965 dai senatori Bonacina, Alberti ed altri: *Istituzione di una relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione.* *

« Testo »:

ART. 1.

Il Presidente del Consiglio dei ministri riferisce annualmente al Parlamento sullo stato della pubblica amministrazione.

La relazione indica, con riferimento al precedente anno finanziario:

1) *i dati opportunamente elaborati, concernenti la spesa per il personale in attività di servizio e in quiescenza, nonché la spesa corrente per l'acquisto di beni e servizi;*

2) *i problemi concernenti il reclutamento, la preparazione professionale e l'impiego del personale, con particolare riferimento ai funzionari direttivi, ai tecnici e agli specialisti, nonché i problemi concernenti l'incremento della produttività;*

3) *lo stato delle attrezzature e la situazione organizzativa della pubblica amministrazione, nonché le iniziative adottate dal Governo per migliorarle e i risultati conseguiti;*

4) *i provvedimenti adottati in attuazione del decentramento amministrativo;*

5) *i criteri generali a cui si è ispirata l'attività di vigilanza e tutela della pubblica amministrazione sugli enti pubblici, i principali rilievi sollevati e i risultati conseguiti. La relazione illustra in particolare l'attività di vigilanza e tutela svolta nei confronti degli enti pubblici aventi dimensioni e compiti di rilevante importanza economica e sociale, o i cui conti consuntivi debbono essere presentati al Parlamento ai sensi dell'articolo* 35-bis *del regio decreto* 18 *novembre* 1923, *n.* 2440;

6) *l'andamento del contenzioso amministrativo.*

La relazione fornisce al Parlamento ogni altra informazione utile ad aggiornarlo sull'efficienza dell'azione amministrativa, sulle carenze e sui mezzi più idonei per superarle.

---

* Pubblicato, con le osservazioni, in *Rassegna Parlamentare*, n. 7-9 del 1965.

La relazione indica specificamente:

a) *l'elenco delle gestioni di fondi, in tutto o in parte non stanziati nel bilancio dello Stato, qualunque sia il titolo e la denominazione sotto la quale i fondi stessi siano stati percetti o erogati, condotte direttamente o indirettamente nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, ivi comprese le amministrazioni con ordinamento autonomo. L'elenco è integrato dal rendiconto consuntivo, se previsto, o dalla situazione contabile di ciascuna gestione, che evidenzi le entrate e le uscite relative all'ultimo esercizio, e i corrispondenti titoli giustificativi. Per ciascuna gestione viene inoltre indicato l'ente o l'istituto al quale è affidato il servizio di cassa o presso il quale sono depositati i fondi;*

b) *l'elenco nominativo dei magistrati ordinari e dei magistrati del Consiglio di Stato e della Corte dei conti che, nel precedente anno finanziario, siano stati impiegati nei gabinetti, negli uffici legislativi o nelle segreterie particolari dei Ministeri, anche con incarichi temporanei o accessori;*

c) *il numero degli insegnanti e dei dipendenti dello Stato civili e militari, di ruolo e non di ruolo, qualunque sia la carriera di appartenenza, e degli estranei alla pubblica amministrazione, i quali siano di fatto addetti, anche saltuariamente o parzialmente o con semplici incarichi di consulenza, ai gabinetti o alle segreterie particolari, distintamente individuate, dei Ministri, dei Sottosegretari e dei Direttori generali. L'indicazione di cui al presente punto ripartisce gli addetti secondo le classificazioni per carriere e per coefficienti contemplate dalla tabella unica allegata al decreto del Presidente della Repubblica* 11 *gennaio* 1956, *n.* 19;

d) *il numero, per ciascuno dei Ministeri e delle Aziende autonome dello Stato. dei dipendenti i quali si trovino in posizione di distacco o di comando presso i gabinetti o le segreterie particolari di altri Ministeri o presso enti pubblici;*

e) *l'elenco nominativo dei magistrati di Cassazione e di Corte d'appello, dei magistrati amministrativi, degli insegnanti e dei funzionari civili e militari dello Stato aventi qualifica con coefficiente pari o superiore a* 500, *che durante il precedente anno finanziario, o in parte di esso, abbiano ricoperto incarichi di membro del consiglio di amministrazione o del collegio sindacale o di amministratore straordinario in istituti o aziende di credito, in enti pubblici sottoposti al controllo della Corte dei conti ai sensi della legge* 21 *marzo* 1958, *n.* 259, *o in imprese con partecipazione azionaria dello Stato, diretta o indiretta. Per ciascun nominativo devono essere elencati tutti gli incarichi ricoperti.*

La relazione si coordina anche mediante rinvio alle indicazioni, ai dati e alle comunicazioni che, sulle stesse materie di cui al presente articolo, sono contenuti in altri analoghi documenti sottoposti al Parlamento, riguardanti particolari settori della pubblica amministrazione.

Art. 2.

Il Consiglio di Stato e la Corte dei conti riferiscono annualmente al Parlamento sull'attività giurisdizionale, di controllo e consultiva, svolta nel precedente anno finanziario, con particolare riferimento ai principali oggetti dei ricorsi decisi, dei rilievi formulati e dei pareri emessi.

Le relazioni di cui al presente articolo contengono osservazioni intorno al modo con il quale le varie amministrazioni si sono conformate alle leggi ed ai regolamenti; esse inoltre si esprimono intorno alle riforme che rispettivamente il Consiglio di Stato e la Corte dei conti ritengono opportuno siano apportate alle leggi ed ai regolamenti riguardanti l'ordinamento, le attribuzioni, le procedure e la responsabilità della pubblica amministrazione, ovvero riguardanti la gestione e i conti del pubblico denaro.

Alle relazioni si uniscono prospetti dimostrativi dell'attività svolta.

ART. 3.

La relazione del Presidente del Consiglio dei ministri è presentata in allegato alla relazione generale sulla situazione economica del Paese, di cui all'articolo 4 della legge 1° marzo 1964, n. 62.

Le relazioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti sono presentate entro il mese di marzo.

La prima applicazione della presente legge avrà luogo con la presentazione della relazione generale sulla situazione economica del Paese relativa al 1964.

« Osservazioni »:

Il disegno di legge n. 985 si propone di istituire una relazione annuale sullo stato della pubblica amministrazione al fine di porre in grado il Parlamento e, per il suo tramite, la pubblica opinione di conoscere i problemi, le eventuali deficienze e le esigenze della P.A. nonché i rapporti fra questa ed il cittadino.

La relazione, che accompagna il disegno di legge, afferma che « le condizioni, in cui versa la P.A., nel suo complesso, sono note e per nulla edificanti », ma riconosce che il fenomeno investe « per dire la verità fino in fondo la stessa vita politica organizzata nei partiti, senza dei quali tuttavia nessun ordinamento democratico può sopravvivere ». Per la prima volta viene, così, posta, sia pure implicitamente e con qualche riserva, la questione circa la responsabilità per il « notevole scadimento del costume » e « i gravi fenomeni d'involuzione politica, organizzativa e, in alcuni casi, perfino morale dell'apparato politico-amministrativo »; se essa, cioè, incomba in misura maggiore sulla classe politica o sulla burocrazia.

Peraltro, questa visione così diffusamente pessimistica dello stato della P.A. e dei suoi rapporti con i cittadini non corrisponde del tutto alla realtà. Vi sono stati, vi sono e certamente vi saranno ancora fenomeni, anche gravi, di malcostume, peraltro, propri di tutte le epoche; ma nella generalità dei casi la P.A. funziona correttamente, anche se con quella lentezza dovuta alla complessità del procedimento ed all'aumento, considerevole, delle funzioni attribuite alla P.A. In proposito, peraltro, non si crede possa trascurarsi il fenomeno, cui pure accenna la Relazione del « diffuso ottundimento del senso dello Stato », per cui il cittadino è pronto a pretendere, ma sempre più restìo a dare. L'esigenza di tutela del cittadino nei confronti della P.A. non può far trascurare l'esigenza del funzionamento di questa, spesso paralizzato da iniziative giudiziarie o da interventi para-politici mossi da spirito di *chicane* o di speculazione, piuttosto che dal sentito bisogno di giustizia. E su queste iniziative tutti sono portati a indulgere!

Si crede, perciò, che il problema dei rapporti fra cittadino e P.A. nonché quello della tutela dei diritti e degli interessi legittimi del primo nei riguardi della seconda debba essere affrontato con serena obiettività e con animo scevro di pregiudizi contro la P.A. Da un lato è giusto pretendere che il cittadino veda soddisfatte e con sollecitudine le sue legittime richieste; dall'altro lato, però, è necessario evitare la paralisi della P.A. In proposito, degna di meditazione profonda è la giurisprudenza del Consiglio di Stato, che amplia sempre più la tutela del cittadino contro gli atti della P.A. fino a comprendervi interessi semplici e pervenire, così, a sterili annullamenti di provvedimenti amministrativi per violazione di norme poste nell'esclusivo interesse dell'Amministrazione, senza alcuna, sia pure occasionale, considerazione dell'interesse privato. Ciò importa una duplice, grave conseguenza: che il provvedimento amministrativo, dopo una lunga quanto inutile remora, è legittimamente confermato con la eliminazione del vizio formale riscontrato ed il cittadino rimane deluso per gli effetti — si ripete legittimamente — nulli del suo effimero e, spesso, costoso successo.

Questo aspetto del problema, relativo ai rapporti del cittadino con la P.A., induce ad esaminare quello della opportunità e, sotto certi aspetti, della legittimità della

istituzione, anche in Italia, di un « relatore del Parlamento » incaricato di riferire sulle esigenze di tutela del cittadino nei rapporti con la P.A. ed eventualmente spiegare interventi concreti per l'attuazione della tutela stessa.

Aggiungere alla tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi del cittadino contro la P.A. anche una tutela parlamentare, peraltro, non sembra opportuno. Essa si tradurrebbe, in definitiva, in un ulteriore intralcio dell'attivtà amministrativa. D'altra parte, il Parlamento può già intervenire, con interrogazioni, interpellanze e, nei casi più gravi, con inchieste, per conoscere e controllare atti e fatti della P.A. L'istituzione di un organo parlamentare permanente, incaricato di vigilare sulla P.A. ed assicurare al cittadino la tutela nei rapporti con questa, non sarebbe neppure del tutto conforme al principio della separazione dei poteri, sancito dalla Costituzione, e tenderebbe ad invadere il campo da questa riservato agli organi giurisdizionali. Per gli stessi motivi si crede debba dubitarsi della legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 2 del disegno di legge, che fa obbligo al Consiglio di Stato ed alla Corte dei Conti di riferire annualmente al Parlamento sull'attività giurisdizionale svolta, presentando, altresì, prospetti dimostrativi dell'attività svolta. Questa relazione, accompagnata da dati statistici, menoma anche se non lede l'autonomia del potere giurisdizionale e, d'altra parte, per conoscere l'andamento del contenzioso amministrativo è sufficiente la relazione del Presidente del Consiglio.

Per il resto, il disegno di legge non dà luogo ad osservazioni. La relazione prevista dall'art. 1, piuttosto complessa e certamente costosa, serve ad illustrare al Parlamento la reale situazione della P.A. anche se è difficile sperare che serva a superare la crisi della P.A., lo stato di disagio, morale ed economico, dei pubblici funzionari e la scarsa, reciproca fiducia, che, purtroppo e il più delle volte senza ragione, permea di sé i rapporti fra il cittadino e la P.A. o, per essere più precisi, gli altri cittadini investiti di una pubblica funzione.

G. GUGLIELMI

PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA'

DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE CIVILE: art. 156 (*Effetti della separazione*), primo comma.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione in relazione all'art. 145 c.c., per quanto nel caso di separazione senza colpa di alcuno dei coniugi creerebbe una situazione di disparità tra marito e moglie rispetto ai doveri di carattere patrimoniale, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Tribunale di La Spezia, con riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione (ord. 19 maggio 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.).

CODICE CIVILE: art. 340 (*Nuove nozze della madre*).

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, in quanto collega determinati effetti alle nuove nozze della madre soltanto, per l'amministra-

zione del patrimonio e per l'educazione dei figli, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Tribunale per i minorenni di Torino, con riferimento agli artt. 3 e 29 della Costituzione (ord. 10 luglio 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA CIVILE: art. 348 (*Improcedibilità dell'appello*), secondo comma. R.D. 30 DICEMBRE 1923, N. 3269 (*Legge del registro*): art. 117, primo comma.

La questione di legittimità costituzionale, alternativamente, dell'art. 348 c.p.c., secondo comma, in relazione all'art. 347 c.p.c., secondo comma, o dell'art. 117 del r.d. n. 3269 del 1923, limitatamente al divieto fatto ai cancellieri di rilasciare prima della registrazione copia delle sentenze, anche non munite di formula esecutiva, è stata ritenuta non manifestamente infondata dalla Corte d'Appello di Catania, con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione (ord. 16 luglio 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.). Per ogni buon fine si segnala che la questione di legittimità costituzionale degli artt. 85, 106, 108, 118, 121 e 122 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269 (modificati con il r.d. 23 gennaio 1936, n. 2313, e con l'art. 7 r.d. 15 novembre 1937, n. 1924, allegato B) e dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1942, n. 1548, contenente norme relative al bollo e alla registrazione degli atti e documenti prodotti dalle parti nei procedimenti civili, è stata dichiarata non fondata dalla Corte costituzionale, in riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione (sent. 9 aprile 1963, n. 45, G.U. 13 aprile 1963, n. 101, ed. spec.; ordinanze di rimessione: Pretore Firenze, 5 dicembre 1961, G.U. 24 febbraio 1962, n. 51, ed. spec., e Pretore Cuneo, 9 maggio 1962, G.U. 30 giugno 1962, n. 164, ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE: art. 389 (*Casi in cui si procede con istruzione sommaria*) e art. 392 (*Forme, avocazione e trasformazione dell'istruzione sommaria*).

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, in quanto rendano inapplicabili all'istruzione sommaria le norme degli artt. 304 bis, 304 ter, 304 quater e 320 c.p.p., è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Catania, con riferimento all'art. 24 della Costituzione (ord. 28 maggio 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.). La disposizione dell'art. 392 c.p.p., peraltro, è stata dichiarata costituzionalmente illegittima, con riferimento all'art. 24 della Costituzione, proprio nella parte in cui, con l'inciso « in quanto applicabili », rende possibile non applicare all'istruzione sommaria le norme degli artt. 304 bis, 304 ter e 304 quater c.p.p. (v., *retro*, II, 104; v. pure *retro*, II, 47 e 107), mentre, come è noto, l'art. 320 c.p.p. tratta del *compimento della perizia* nell'istruzione sommaria e l'ultimo comma dell'art. 389 c.p.p. si limita a disporre che « il Pretore per i reati di sua competenza procede con istruzione sommaria, quando non procede a giudizio direttissimo o con decreto ».

CODICE DI PROCEDURA PENALE: art. 398 (*Poteri del Pretore nel procedimento con istruzione sommaria*), ultimo comma.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, nella parte che facoltizza il Pretore a rinviare a giudizio l'imputato senza interrogarlo o senza enunciare il fatto in un mandato rimasto privo di effetto, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Padova, con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione (ord. 8 luglio 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.; v. pure, *retro*, II, 78 e 107).

CODICE DI PROCEDURA PENALE: art. 506 (*Casi di giudizio per decreto e poteri del Pretore*).

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, nella parte che facoltizza il Pretore a pronunciare condanna per decreto penale, senza aver prima

interrogato l'imputato o enunciato il fatto in un mandato rimasto privo di effetto, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Padova, con riferimento all'art. 24 della Costituzione (ord. 19 luglio 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec).

T.U. 4 FEBBRAIO 1915, N. 148 (*Legge comunale e provinciale*): art. 132.
D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 15, nn. 3, 6, 8 e 9.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni è stata rimessa alla Corte Costituzionale, per quanto riguarda l'art. 132 del t.u. n. 148 del 1915, con riferimento all'art. 130 della Costituzione (v. *retro*, II, 78) ed il n. 3 del l'art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960 con riferimento agli artt. 48 e 51 della Costituzione, dal Consiglio comunale di Belcastro (delib. 19 febbraio 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.); per quanto riguarda il n. 8 dell'art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960 con riferimento agli artt. 48 e 51 della Costituzione, dal Consiglio comunale di Lucera (delib. 6 luglio 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.); per quanto riguarda i nn. 6 e 9 dell'art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960 con riferimento agli artt. 3 e 24 della Costituzione, dal Consiglio comunale di Roccarainola (delib. 27 febbraio 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec.). Per ragguagli in merito alle disposizioni dell'art. 15 del d.P.R. n. 570 del 1960 e nei vari suoi numeri con riferimento alle diverse norme della Costituzione v. *retro*, II, 110 ed, *ivi*, i richiami alle precedenti ordinanze di rimessione nonché alle già intervenute pronunzie della Corte Costituzionale.

R.D. 30 DICEMBRE 1923, *n.* 3267 (*Riordinamento e riforma della legislazione in materia di boschi e terreni montani*): artt. 10 e 11.

Le questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, in quanto, tra l'altro, sarebbe demandato per esse ad organi amministrativi di emanare, nella materia, norme penalmente sanzionate, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Tribunale di Ascoli Piceno, con riferimento agli artt. 3, 25 e 70 della Costituzione (ord. 10 maggio 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.).

LEGGE 24 DICEMBRE 1928, N. 3134 (*Provvedimenti per la bonifica integrale*): art. 13.
R.D. 13 FEBBRAIO 1933, N. 215 (*Nuove norme per la bonifica integrale*): artt. 11 e 59.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, per quanto il governo delegato ad emanare norme nella materia (art. 13 cit.) avrebbe delegato, a sua volta, i consorzi di bonifica per la ripartizione, in principio con i propri statuti o con successive delibere, delle quote di contribuzione da imporre ai proprietari consorziati (artt. 11 e 59 citati), il che sarebbe tutto avvenuto senza la fissazione dei criteri relativi alla imposizione ed alla durata dei contributi a carico degli utenti, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Conciliatore di Irsina, con riferimento agli artt. 23 e 76 della Costituzione (ord. 20 agosto 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec.).

R.D. 18 GIUGNO 1931, N. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*): *art.* 156.
R.D. 6 MAGGIO 1940, N. 635 (*Regolamento per l'esecuzione del testo unico di pubblica sicurezza*) *artt.* 285 e 286, ultimo comma.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, per ciò che vietano le collette e le questue senza licenza del Questore, salvo quanto disposto in materia ecclesiastica, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Tribunale di Brescia, con riferimento all'art. 3 della Costituzione (ord. 14 settembre 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec.). In relazione alle stesse disposizioni e con riferimento agli artt. 17, 18, 19, 21, 33, 39, 45 e 49 della Costituzione la questione è stata già dichiarata non fondata dalla Corte Costituzionale (sent. 26 gennaio 1957, n. 2, G.U. 30 gennaio 1957, n. 27, ed. spec.).

LEGGE 18 GIUGNO 1931, N. 987 (*Disposizioni per la difesa delle piante coltivate e dei prodotti agrari dalle cause nemiche e sui relativi servizi*): art. 1, primo comma, parte prima.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, in quanto né dalla stessa « né da alcuna altra disposizione della legge sono neppure sommariamente indicati i criteri per i quali l'autorizzazione » dell'autorità amministrativa all'impianto di vivai ecc. o al commercio di piante ecc. « può o deve essere concessa o negata », è stata dal Pretore di Strambino ritenuta non manifestamente infondata, con riferimento all'art. 41, primo, secondo e terzo comma, della Costituzione (ord. 27 luglio 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.).

R.D.L. 29 SETTEMBRE 1931, N. 1207 (*Autorizzazione al Ministro per le finanze ad emanare norme per la disciplina del commercio dei cambi*): art. 1, convertito in

LEGGE 11 GENNAIO 1932, N. 18.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, concernente la facoltà data al Ministro di emanare con propri decreti provvedimenti diretti a disciplinare il commercio dei cambi, è stata ritenuta non manifestamente infondata dalla Corte di appello di Roma, con riferimento agli artt. 76, 77 e 41 della Costituzione (ord. 13 aprile 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.) e dal Tribunale di Roma, con riferimento agli artt. 76, 77, 41 e 43 della Costituzione (ord. 26 febbraio 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed spec.).

R.D. 27 NOVEMBRE 1933, N. 1578 (*Ordinamento delle professioni di avvocato e procuratore*): art. 5.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, per quanto prevede che i procuratori possano esercitare la professione solo nel distretto, in cui è compreso il Tribunale al quale sono assegnati (e di conseguenza quella dell'art. 6 del r.d. n. 1578 del 1933 per la parte in cui limita territorialmente l'esercizio della professione dei procuratori pure nei giudizi penali) è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Rovato, con riferimento agli artt. 24 e 33 della Costituzione (ord. 26 giugno 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec.).

R.D. 3 MARZO 1934, N. 383 (*Testo unico della legge comunale e provinciale*): artt. 23, 29, 251, 260, 310 e 311.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, concernenti la composizione ed il modo di operare dei Consigli di prefettura in sede giurisdizionale, è stata dalla Corte dei conti — sezione giurisdizionale — ritenuta non manifestamente infondata, con riferimento agli artt. 3, 24, 101 e 108 della Costituzione (ord. 4 maggio 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.). La questione di legittimità costituzionale dell'art. 260 del r.d. n. 383 del 1934 è stata, con riferimento all'art. 103 della Costituzione ed al principio costituzionale di imparzialità della funzione giurisdizionale, dichiarata non fondata dalla Corte Costituzionale (sent. 31 marzo 1965, n. 17, G.U. 3 aprile 1965, n. 85, ed. spec.; ord. di rimessione, Corte dei conti — sezione giurisdizionale — 28 aprile 1964, G.U. 11 luglio 1964, n. 169, ed spec.· v. *retro*, II, 44 ed in questa stessa *Rassegna*, 1964, II, 133).

R.D.L. 4 OTTOBRE 1935, N. 1827 (*Perfezionamento e coordinamento legislativo della previdenza sociale*: artt. 111 e 112.

LEGGE 4 APRILE 1952, N. 218 (*Riordinamento delle pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*): artt. 23 e 24.

D.P.R. 30 MAGGIO 1955, N. 797 (*Testo unico delle leggi sugli assegni familari*): art. 82, primo comma.

La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni, di cui agli artt. 111 e 112 del r.d.l. n. 1827 del 1935 e 23 e 24 della legge n. 218 del 1952, in quanto

prevedono a carico degli inadempienti il pagamento di somme aggiuntive attribuendo un ampio potere discrezionale all'ente creditore per la determinazione dell'ammontare della prestazione, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Tribunale di Rovereto, con riferimento all'art. 23, nonché agli artt. 3 e 53, della Costituzione (ord. 19 maggio 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.). La questione di legittimità costituzionale delle disposizioni, di cui agli artt. 23, primo comma, della legge n. 218 del 1952 e 82, primo comma, del d.P.R. n. 797 del 1955, per quanto prevedono il versamento a carico del datore di lavoro, che non provvede al pagamento dei contributi entro il termine stabilito o vi provvede in misura inferiore al dovuto, di una somma aggiuntiva pari a quella non pagata, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Filadelfia, con riferimento agli artt. 3, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione (ord. 28 giugno 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.).

R.D. 5 GIUGNO 1939, N. 1016 (*Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia*): art. 19, terzo comma, ultima parte.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata disposizione, in quanto fa « salvi i diritti quesiti » di fronte alla previsione di consenso dei proprietari del terreno contenuto nel raggio di rispetto di un appostamento, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Rovato, con riferimento agli artt. 3, 41 e 42 della Costituzione (ord. 2 luglio 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec.).

D.L.P. 6 MAGGIO 1948, N. 655 (*Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*): artt. 2, secondo comma, e 6, primo e secondo comma.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, concernenti gli effetti del rifiuto di registrazione e della registrazione con riserva rispetto agli atti degli organi regionali, è stata rimessa alla Corte Costituzionale dalle sezioni riunite della Corte dei Conti per la Regione siciliana, con riferimento agli artt. 100 e 125 della Costituzione e, nei riflessi di quest'ultimo, all'art. 23 dello statuto della Regione siciliana (ord. 1° luglio 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.).

LEGGE 23 MARZO 1956, N. 136 (*Modificazioni al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 43.

La questione di legittimità costituzionale della suindicata norma, concernente l'attribuzione di funzioni giurisdizionali ai consigli comunali è stata rimessa alla Corte Costituzionale dal Consiglio comunale di Noto, con riferimento agli artt. 3, 102, 103, 104 e VI disposizione transitoria della Costituzione (delib. 14 giugno 1965, 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.; v. pure *retro*, II, 109).

LEGGE 31 DICEMBRE 1962, N. 1859 (*Istituzione ed ordinamento della scuola media statale*): artt. 4 e 9.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, per quanto prevedono, con l'art. 4, il solo esonero dalle tasse e dai contributi e, con l'art. 9, facilitazioni esclusivamente per gli alunni appartenenti a famiglie di disagiate condizioni economiche, è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Campopasso, in riferimento agli artt. 34, secondo comma, e 3, prima parte, della Costituzione (ord. 16 luglio 1965, G.U. 30 ottobre 1965, n. 273, ed. spec.).

LEGGE 3 FEBBRAIO 1963, N. 126 (*Disciplina della riproduzione bovina*): artt. 2 e 3.

La questione di legittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, in quanto limiterebbero la libera iniziativa dei privati allevatori di bestiame, demandando all'autorità amministrativa la determinazione concreta di tali limiti « nell'ambito di

una discrezionalità di fatto illimitata », è stata ritenuta non manifestamente infondata dal Pretore di Padova con riferimento all'art. 41, terzo comma, della Costituzione (ord. 16 giugno 1965, G.U. 4 settembre 1965, n. 223, ed. spec.)

LEGGE 14 LUGLIO 1965, N. 91 — *rectius*: 901 — (*Delega al Governo per l'organizzazione degli Enti di sviluppo e norme relative alla loro attività*): artt. 1, primo comma, n. 2, 2 e 3, secondo e terzo comma.

La Regione sarda ha chiesto la declaratoria di illegittimità costituzionale delle suindicate disposizioni, nonché di quella prevista dall'art. 8, quinto comma, della medesima legge se agli enti di sviluppo andasse riconosciuto carattere regionale, e di ogni altra, la quale dovesse essere ritenuta dalle stesse logicamente derivata, in quanto sarebbero interpretabili come invasive o disconoscitive di competenze di essa Regione, con riferimento agli artt. 3, lettere A e D, e 4, lettera C, dello statuto speciale (ric. depositato nella cancelleria della Corte Costituzionale l'8 settembre 1965, G.U. 25 settembre 1965, n. 242, ed. spec.).

CONSULTAZIONI

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

A.N.A.S. - Consiglio di Amministrazione.

1) Se vi sia incompatibilità tra la qualità di membro effettivo del Consiglio di Amministrazione dell'A.N.A.S. e l'incarico di Sindaco effettivo delle società la cui attività sia diretta alla costruzione, sistemazione o manutenzione di strade (n. 302).

Competenza - Pesca.

2) Se la competenza a disciplinare l'attività peschereccia nelle acque interne anche se appartenenti al demanio marittimo, spetti al Ministero Agricoltura e Foreste (n. 303).

ANTICHITA' E BELLE ARTI

Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione temporanea.

1) Se il potere di disporre l'occupazione temporanea di immobili privati per la esecuzione di ricerche archeologiche sia condizionato alla mancata realizzazione dell'accordo sulla determinazione della indennità (n. 56).

2) Quali criteri debbono aversi per la determinazione dell'indennità stessa (n. 56).

APPALTO

Fallimento dell'appaltatore.

1) Se in caso di fallimento della impresa appaltatrice il rapporto di appalto possa continuare nei confronti del supplente anche agli effetti della cauzione e delle ritenute di garanzia, in base all'art. 9, C. 3, del capitolato generale della Cassa 1954 (n. 287).

Revisione prezzi - Conduzioni manutenzione impianti fissi.

2) Se per gli appalti affidati a ditte private per la conduzione e manutenzione di impianti fissi (nei quali la prestazione di mano d'opera costituisce la parte preponderante) possa applicarsi l'istituto della revisione dei prezzi, previsto dalla legislazione per gli appalti di opere pubbliche (n. 288).

CACCIA E PESCA

Se la competenza a disciplinare l'attività peschereccia nelle acque interne, anche se appartenenti al demanio marittimo, spetti al Ministero Agricoltura e Foreste (n. 29).

COMPROMESSO ED ARBITRI

Infortuni sul lavoro.

Se l'assenza dell'arbitro di parte per l'infortunato dalla riunione del collegio arbitrale, nominato per la decisione di controversie relative ad infortuni sul lavoro, comprometta la validità della decisione stessa in quei casi in cui l'arbitro di parte, prima della riunione abbia dichiarato di concordare con il giudizio del terzo arbitro (n. 21).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

Concessione pioppicoltura.

1) Se il valore della metà delle piante da versare all'Amministrazione vada determinato con il riferimento alla maturazione delle stesse o al taglio (n. 76).

2) Se l'onere delle spese di abbattimento debba gravare esclusivamente sul concessionario (n. 76).

Spiaggie lacuali.

3) Se, nel caso in cui siano presentate più istanze di concessione di aree lacuali, possa derogarsi alle disposizioni dell'art. 10 r.d. 1 dicembre 1895, n. 726, e in particolare alla disposizione che prevede la risoluzione della concorrenza mediante il sistema del pubblico incanto, sostituendo ad esse un criterio puramente cronologico (n. 77).

CONCORSI

Compagnie lavoratori portuali.

Se sia applicabile ad un concorso bandito da una compagnia lavoratori portuali il principio dell'aumento del decimo dei posti messi a concorso (n. 8).

CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Notifica di atti (decisioni tributarie).

Se, avendo il contribuente eletto domicilio presso lo studio del proprio avvocato, le notificazioni di tutti gli atti del procedimento tributario debbono essere effettuate nel domicilio eletto (n. 2).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

Cumulabilità dei contributi.

Se gli interventi dello Stato, disciplinati dalla legge 622/59, nei vari settori dell'economia nazionale, siano cumulabili con interventi, pure dello Stato, previsti da altre disposizioni di legge, ivi compresi i mutui di favore accordati con anticipazioni dalla Cassa per il Mezzogiorno (n. 57).

DEMANIO

Condizione giuridica dei fabbricati ex conventuali, concessi ai Comuni a seguito di provvedimenti eversivi - Interpretazione dell'art. 21, l. n. 3036 del 1866.

1) Se l'art. 21 della l. n. 3036 del 1866, che stabilisca il definitivo acquisto da parte dello Stato, delle Provincie e dei Comuni, degli edifici monastici, già concessi in esecuzione alle leggi anteriori soppressive, si riferisca ai soli provvedimenti adottati dallo stesso Stato Italiano dal 1859 al 1862, o non si estenda anche alle concessioni già disposte per effetto di provvedimenti emanati dai governi degli ex Stati (nella specie Regno delle Due Sicilie) (n. 200).

Spiagge lacuali - Concessioni.

2) Se, nel caso in cui siano presentate più istanze di concessione di aree lacuali, possa derogarsi alle disposizioni dell'art. 10, r.d. 1 dicembre 1895, n. 726, e in particolare alla disposizione che prevede la risoluzione della concorrenza mediante il sistema del pubblico incanto, sostituendo ad esse un criterio puramente cronologico (n. 201).

ESECUZIONE FORZATA

Obbligo di demolizione di immobile.

Se l'onere reale di demolizione derivante da violazione di norme regolamentari urbanistiche di un immobile assoggettato ad esecuzione forzata, si estingua con il provvedimento di aggiudicazione (n. 38).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

Occupazione temporanea - Antichità e belle arti.

1) Se il potere di disporre l'occupazione temporanea di immobili privati per la esecuzione di ricerche archeologiche sia condizionato alla mancata realizzazione dell'accordo sulla determinazione delle indennità (n. 209).

2) Quali criteri debbono osservarsi per la determinazione delle indennità stesse (n. 209).

FALLIMENTO

Appalto

Se in caso di fallimento della impresa appaltatrice il rapporto di appalto possa continuare nei confronti del supplente anche agli effetti della cauzione e della ritenuta di garanzia, in base all'art. 9 c. 3, del capitolato generale della Cassa 1954 (n. 94).

FERROVIE

Navi traghetto - Personale a contratto.

Se il contratto collettivo nazionale di lavoro 23 luglio 1959, dichiarato efficace *erga omnes* con il d.P.R. 28 agosto 1960, n. 1333 sia applicabile anche al personale a contratto (non di ruolo) imbarcato su navi traghetto (n. 371).

FORESTE

Concessioni pioppicultura.

Se il valore della metà delle piante da versare alla Amministrazione vada determinato con riferimento alla maturazione delle stesse o al loro taglio (n. 4).

Se l'onere delle spese di abbattimento debba gravare esclusivamente sul concessionario (n. 4).

IMPIEGO PUBBLICO

A.N.A.S. - Indennità speciale dipendenti.

1) Se l'indennità speciale prevista dall'art. 2 c. 1, l. 31 dicembre 1962, n. 1845 debba essere concessa soltanto al personale che svolge mansioni direttamente inerenti alla gestione tecnica ed amministrativa dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria (n. 588).

Consiglio Nazionale Ricerche.

2) Se possa il Consiglio Nazionale delle Ricerche — in relazione al disposto dell'art. 17, C. 4, d.l.l. 1 marzo 1945, n. 82, e dell'art. 7, l. 11 dicembre 1962, n. 1683 — assumere, con contratto a tempo determinato, personale per l'esplicazione di funzioni e mansioni di carattere amministrativo (n. 589).

Istituto Commercio Estero.

3) Se, in mancanza di specifiche disposizioni normative che regolino il rapporto di lavoro del personale assunto dagli uffici I.C.E. all'estero, ad esso possano applicarsi le norme vigenti per il personale dell'I.C.E. (n. 590).

4) Se per l'ipotesi che non vadano applicate le norme vigenti per il personale dell'I.C.E., il suddetto rapporto venga regolato dalla legge italiana o straniera (n. 590).

Quote di aggiunta di famiglia.

5) Se spettino al coniuge superstite, nel caso di dichiarazione di morte presunta, le quote di aggiunta di famiglia sin dalla data presunta di morte, indicata nella relativa sentenza (n. 591).

IMPOSTA DI BOLLO

Quietanza.

Se le quietanze rilasciate all'I.N.A.I.L. dai propri dipendenti per gli assegni riscossi siano soggette al normale trattamento dell'imposta di bollo (n. 27).

IMPOSTA DI REGISTRO

Mancata registrazione dell'atto e decadenza dai benefici fiscali.

1) Se in mancanza di pagamento della imposta di registro per inadeguata costituzione del relativo deposito, sia legittima la dichiarazione di decadenza ex art. 110 l.r. dal beneficio fiscale (n. 226).

Vendita immobiliare pubblici incanti - Accertamento maggior valore.

2) Se sia ammissibile ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro l'accertamento di maggior valore, quando il prezzo del trasferimento immobiliare risulti da un regolare procedimento di vendita ai pubblici incanti (n. 227).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

Amministrazione e manutenzione ordinaria alloggi G.E.S.C.A.L. dati in locazione.

Se siano soggette all'I.G.E. le somme che gli enti amministratori degli alloggi costruiti dalla G.E.S.C.A.L. e dati in locazione trattengono sui canoni a copertura delle spese di amministrazione e manutenzione ordinaria (n. 109).

IMPOSTE E TASSE

Ispezione tributaria - Ordinanza intendentizia.

1) Se l'ordinanza intendentizia di cui all'art. 55, l. 7 gennaio 1929, n. 4 sia esecutiva nonostante la pendenza di intempestivo ricorso al Ministro, ricorso non ancora dichiarato irricevibile (n. 393).

Notifica decisioni tributarie.

2) Se avendo il contribuente eletto domicilio presso lo studio del proprio avvocato, le notificazioni di tutti gli atti del procedimento tributario debbano essere effettuate nel domicilio eletto (n. 394).

Notifica verbale di accertamento di trasgressione di norme tributarie a società di capitali - Inesatte indicazioni, in detti verbali, della norma punitiva.

3) Se i processi verbali della Guardia di Finanza per violazione di norme tributarie da parte di società di capitali, regolarmente costituite, possano legittimamente contestarsi al Consigliere delegato (n. 395).

4) Se nei processi verbali della Guardia di Finanza per violazione di norme tributarie, l'erronea indicazione delle norme punitive, ove siano stati indicati esattamente gli articoli di legge trasgrediti, comporti la invalidità formale dell'atto (n. 395).

Sospensione dei termini processuali di cui alla l. 14 luglio 1965, n. 818.

5) Se la sospensione dei termini processuali di cui alla l. 14 luglio 1965, n. 818, possa applicarsi ai termini stabiliti per i ricorsi alle Commissioni tributarie di primo grado (n. 396).

Trattamento tributario istituti di credito a medio e lungo termine.

6) Se la l. 27 luglio 1962, n. 1228, concernente la nuova disciplina del sistema di pagamento dei tributi dovuti dagli Istituti e Aziende di Credito per i finanziamenti a medio e lungo termine, si applichi alle convenzioni recanti clausola per estinzione anticipata (n. 397).

INFORTUNI SUL LAVORO

Compromesso ed arbitri.

Se l'assenza dell'arbitro di parte per l'infortunato dalla riunione del collegio arbitrale, nominato per la decisione di controversie relative ad infortuni sul lavoro, comprometta la validità della decisione stessa in quei casi in cui l'arbitro di parte, prima della riunione abbia dichiarato di concordare con il giudizio del terzo arbitro (n. 46).

LOCAZIONE DI COSE

Cessazione regime vincolistico.

Se, in seguito alla cessazione del regime vincolistico degli immobili urbani adibiti ad uso diverso dall'abitazione, sia da ritenere implicitamente abrogato anche il disposto dell'art. 2, u.co., l. 21 dicembre 1960, n. 1521, secondo cui il locatore che intende avvalersi della cessazione della proroga è tenuto a dare il preavviso al conduttore almeno 4 mesi prima della data in cui vuole conseguire la disponibilità dell'immobile (n. 124).

NAVI

Navi traghetto - Personale a contratto.

Se il contratto collettivo nazionale di lavoro 23 luglio 1959, dichiarato efficace *erga omnes* con il d.P.R. 28 agosto 1960, n. 1333, sia applicabile anche al personale a contratto (non di ruolo) imbarcato sulle navi traghetto (n. 112).

NOTIFICAZIONE

Procedimento tributario.

Se, avendo il contribuente eletto domicilio presso lo studio del proprio avvocato, le notificazioni di tutti gli atti del procedimento tributario debbano essere effettuate nel domicilio eletto (n. 22).

PIANI REGOLATORI

Natura dell'interesse leso in caso di violazione di norme regolamentari urbanistiche.

Se la violazione di norme regolamentari urbanistiche possa dar luogo a lesione di diritto soggettivo o interesse legittimo (n. 12).

PORTI

Concorso compagnia lavoratori portuali.

Se sia applicabile ad un concorso bandito da una compagnia lavoratori portuali il principio dell'aumento del decimo dei posti messi a concorso (n. 14).

POSTE E TELEGRAFI

Servizi Telex - Canoni.

Se sia dovuta dal Centro Euratom di Ispra l'indennità di mora, che l'utente del servizio telex è tenuto a corrispondere in caso di ritardato pagamento dei canoni stabiliti (n. 118).

PREZZI

Revisione - Conduzione manutenzione impianti fissi.

Se per gli appalti affidati a ditte private per la conduzione e manutenzione di impianti fissi (nei quali la prestazione di mano d'opera costituisca la parte preponderante) possa applicarsi l'istituto della revisione dei prezzi, prevista dalla legislazione per gli appalti di opere pubbliche (n. 63).

PROPRIETA'

Prova.

1) Se, ai fini del parere sulla proprietà e libertà degli immobili sia necessario l'esame dei certificati immobiliari per l'intero ventennio a carico dei successivi intestatari (n. 41).

2) Se siano assoggettabili a trascrizione gli eventuali atti di disposizione anteriore all'acquisto di un bene immobile (n. 41).

3) Se l'esame dei certificati immobiliari possa essere contenuto dei limiti del ventennio (n. 41).

4) Secondo quali criteri debba essere condotto l'esame dei certificati immobiliari ai fini del parere indicato (n. 41).

REGIONI

Regione Siciliana - Calamità naturali.

1) Se sia possibile nell'utilizzazione dei fondi di cui all'art. 2, l. 6 aprile 1965, n. 351, comprendere qualsiasi tipo di provvidenza a favore dell'agricoltura e delle provincie di Catania e Ragusa, ivi compreso l'indennizzo per i danni della produzione (n. 130).

2) Se per stabilire le quote di ripartizione, di cui all'art. 6, l.r. 25 giugno 1965, n. 16, si debba far riferimento alla disciplina statale (l. 15 agosto 1964, n. 756) ovvero a quella regionale (l.r. 16 marzo 1964, n. 4) (n. 130).

RESPONSABILITA' CIVILE

Convenzione di Londra 19 giugno 1951 - Danni causati da automezzi della N.A.T.O.

Se debba applicarsi il principio dell'indennità *ex gratia* prevista dall'art. VII, Convenzione di Londra 19 giugno 1951, per danni provocati dall'uso non autorizzato di veicoli appartenenti alle Forze Armate di uno degli Stati appartenenti alla N.A.T.O., oppure il principio dell'integrale risarcimento, in caso di incidente causato da veicolo autorizzato, che abbia però seguito un itinerario diverso da quello assegnato (n. 221).

SINDACATI

Istituto Poligrafico dello Stato.

Se l'Istituto Poligrafico dello Stato possa aderire ad una associazione sindacale di datori di lavoro (n. 22).

TRANSAZIONE

Forma delle transazioni stipulate dalla P.A.

Se la P.A. — nella specie FF.SS. — per la definizione transattiva delle controversie relative a risarcimento di danni da fatto illecito, debba necessariamente stipulare regolari contratti di transazione in forma pubblica amministrativa o in forma privata (n. 12).

TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

Convenzione di Londra 19 giugno 1951 - Danni causati da automezzi della N.A.T.O.

Se debba applicarsi il principio dell'indennità *ex gratia* — previsto dall'art. VIII, Convenzione di Londra 19 giugno 1951, per danni provocati dall'uso non autorizzato di veicoli appartenenti alla N.A.T.O. — oppure il principio dell'integrale risarcimento, in caso di incidente causato da veicolo autorizzato, che abbia seguito itinerario diverso da quello assegnato (n. 21).