ANNO XXV - N. 5 SETTEMBRE - OTTOBRE 1973

RASSEGNA
DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

Pubblicazione bimestrale di servizio

ROMA
ISTITUTO POLIGRAFICO DELLO STATO
1973

ABBONAMENTI

ANNO	L. **8.500**
UN NUMERO SEPARATO	» **1.500**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

LIBRERIA DELLO STATO - PIAZZA G. VERDI, 10 - ROMA
c/c postale 1/2640

Stampato in Italia - Printed in Italy

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

(4219051) Roma, 1974 - Istituto Poligrafico dello Stato P.V.

A decorrere dal presente numero la Sezione di giurisprudenza in materia di acque pubbliche, appalti e forniture viene curata dal collega ARTURO MARZANO.

Al collega FRANCO CARUSI, *collocato a riposo a sua domanda, la Redazione rivolge un cordiale saluto ed il più vivo ringraziamento per la proficua attività svolta.*

LA REDAZIONE

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Parte seconda: QUESTIONI - LEGISLAZIONE - INDICE BIBLIOGRAFICO CONSULTAZIONI - NOTIZIARIO

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE

Avvocati

Glauco Nori, *Ancona;* Francesco Cocco, *Bari;* Michele Dipace, *Bologna;* Francesco Mariuzzo, *Brescia;* Giovanni Contu, *Cagliari;* Americo Rallo, *Caltanissetta;* Giovanni Vacirca, *Catania;* Filippo Capece Minutolo Del Sasso, *Catanzaro;* Franco Favara, *Firenze;* Francesco Guicciardi, *Genova;* Carlo Bafile, *L'Aquila;* Giuseppe Orazio Russo, *Lecce;* Giuseppe Minniti, *Messina;* Marcello Della Valle, *Milano;* Aldo Alabiso, *Napoli;* Nicasio Mancuso, *Palermo;* Pier Giorgio Lignani, *Perugia;* Rocco Berardi, *Potenza;* Umberto Giardini, *Torino;* Maurizio De Franchis, *Trento;* Paolo Scotti, *Trieste;* Giancarlo Mandò, *Venezia.*

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

IMPOSTE E TASSE IN GENERE

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE QUESTIONI

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLE CONSULTAZIONI

ESECUZIONE FORZATA

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITÀ

USI CIVICI

VIOLAZIONI TRIBUTARIE

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

PARTE PRIMA

GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE (*)

CORTE COSTITUZIONALE, 12 aprile 1973, n. 42 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Capalozza - Chiaramoni (n.c.).

Approvigionamenti e consumi - Disciplina dei prezzi - Violazioni di lieve entità - Obbligatorietà del mandato di cattura - Illegittimità costituzionale.

(Carta Cost. 3; d.l. C.P.S. 15 settembre 1947, n. 896, art. 15, secondo comma).

È costituzionalmente illegittimo, con riferimento al principio di eguaglianza, l'art. 15, secondo comma, del d.l. C.p.S. 15 settembre 1947 n. 896, nella parte in cui prescrive l'emissione obbligatoria del mandato di cattura per le violazioni alla disciplina dei prezzi, anche quando il fatto contestato sia di lieve entità (1).

(*Omissis*). — 2. - La questione di legittimità riguarda l'art. 15, secondo comma, del d.l.C.p.S. 15 settembre 1947, n. 896, nella parte in cui prescrive l'emissione obbligatoria del mandato di cattura, anche se il reato, essendo di lieve entità, è punito solo con la multa (art. 14, terzo comma, dello stesso decreto legislativo). Norme di raffronto sono gli artt. 3, 13 e 24 Cost.

3. - Il problema, qui, è diverso da quello risolto con la sentenza n. 39 del 1970, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'obbligo dell'arresto in flagranza (art. 220 in relazione all'art. 85 del t.u.

---

(1) La precedente sentenza 20 marzo 1970, n. 39, cui la Corte si richiama è pubblicata in *Giur. cost.*, 1970, 471 con note di FERRUA.

(*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato anche l'avv. Carlo SALIMEI.

delle leggi di p.s. 18 giugno 1931, n. 773), per un reato punibile con la pena dell'ammenda. Diverso, perchè, mentre la pena edittale comminata per il reato contravvenzionale del citato art. 85 t.u.l.p.s. era sempre e soltanto pecunaria, nella disciplina che ne occupa l'obbligatorietà del mandato di cattura concerne un delitto la cui pena base è la reclusione fino a tre anni e, congiuntamente la multa fino a dieci milioni (ora quattrocento milioni: art. 3 della legge 12 luglio 1961, n. 603), pena che sale alla reclusione sino a sei anni e alla multa sino a venti (ora ottocento) milioni, se il fatto è di « particolare gravità » (secondo comma dell'art. 14 del decreto legislativo), e che è della sola multa sino a quindicimila (ora seicentomila) lire, se il fatto è di « lieve entità » (terzo comma dell'art. 14).

Di tal che, negli artt. 85 e 220 t.u.l.p.s. la previsione dell'arresto obbligatoria ad opera della polizia giudiziaria riguardava un reato per il quale non poteva mai essere comminata una pena detentiva, e, per contro, nella specie, tale pena è prevista sia per i casi di entità, per così dire, corrente, sia per quelli di particolare gravità.

Tuttavia, la soluzione deve essere la stessa. Appare, invero, irrazionale e, perciò, illegittimo ex art. 3 Cost. che l'autorità giudiziaria sia obbligatoriamente tenuta a disporre la cattura anche per un fatto nel quale essa stessa, nella sua preliminare delibazione, ravvisi gli estremi della tenuità.

Né si dica che la valutazione dell'entità del fatto e del grado dell'illecito sia affidata esclusivamente alla fase dibattimentale: ciò è tanto poco vero che l'art. 14 contempla ipotesi di competenza del pretore e, per i casi di particolare gravità, di competenza del tribunale, il che presuppone una scelta preventiva (pur condizionata, ben s'intende, agli artt. 445 e 447 c.p.p., allorchè gli estremi della particolare gravità emergano in sede dibattimentale). D'altronde, il fatto di lieve entità come tale contestato, in relazione alla concreta fattispecie per la quale si procede non comporta solo una assai consistente diminuizione della pena pecuniaria edittale, sebbene l'eliminazione totale della pena detentiva e la irrogazione di un'unica pena, quella pecuniaria. In sostanza, la legge stabilisce una pena di specie diversa.

La irragionevolezza appare tanto più vistosa, se si ponga mente: *a*) che alla obbligatorietà della cattura non corrisponde l'obbligatorietà dell'arresto in flagranza (art. 235 c.p.p.), che avrebbe dato, almeno una parvenza di giustificazione alla norma (a prescindere dalla sua legittimità: vedasi la mentovata sentenza n. 39 del 1970) con l'ovviare al pericolo che l'imputato renda più difficile l'acquisizione delle prove; *b*) che, per altro, il reato non è di natura tale da postulare, di regola, quella delicatezza di indagini, alle quali potrebbe arrecar nocumento, inquinando o deviando le prove, il prevenuto a piede libero;

c) che, risolvendosi la carcerazione preventiva in un'anticipazione della pena detentiva, la misura provvisoria di restrizione della libertà personale finisce con l'aparire incongrua ed eccessiva.

4. - Questa Corte ha già avuto occasione di affermare, con sua sentenza n. 131 del 1970 (a proposito della pena detentiva prevista per i casi più gravi di violazione dell'art. 116 del r.d. 21 dicembre 1933, n. 1736), che sussiste l'esigenza di una rituale contestazione esplicita e dettagliata del reato nei suoi aspetti tipicizzanti: da ciò si deduce che, anche per i reati ora considerati, la contestazione deve essere formulata con riguardo all'importanza del fatto addebitato.

5. - Va da sè che, quando il fatto non venga sin dall'inizio qualificato di lieve entità, ma sia ritenuto tale in un secondo tempo, cioè dopo la cattura, sulla base di dati probatori successivamente emersi o di elementi di giudizio successivamente maturati, la norma conservi la sua validità e non possa essere travolta dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale.

6. - In riferimento agli artt. 13 e 24 Cost. la questione è da ritenersi assorbita.

7. - La dichiarazione di parziale illegittimità non è, ovviamente, di ostacolo alla piena operatività — anche nell'ipotesi di contestazione del fatto di lieve entità — allo stesso art. 15, primo comma, che prescrive il rito direttissimo. Va precisato in proposito che questo rito, previsto dall'art. 502 c.p.p., al quale l'art. 15 della legge impugnata rinvia, va adattato all'eventuale diversa situazione processuale: solo se vi è un arrestato (in flagranza), è attuabile in modo rigorosamente conforme alla disciplina del codice, mentre, se non v'è un arrestato, il rito direttissimo si svolge senza la presentazione coatta dell'imputato dinanzi al giudice (corte d'assise, tribunale, pretore). Tale rito, come è noto, può avere ingresso indipendentemente dall'arresto (in flagranza): art. 21 legge 8 febbraio 1948, n. 47, sulla stampa; art. 87 t.u. delle leggi per la elezione alla Camera dei Deputati 30 marzo 1957, n. 361; art. 9 legge 2 ottobre 1967, n. 895, sulle armi.

8. - Deve, pertanto, dichiararsi illegittima la norma denunziata nella parte in cui prevede e rende obbligatoria la cattura anche quando sia contestato il fatto previsto dall'art. 14, ultimo comma, del decreto n. 896 del 1947. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1973, n. 46 - *Pres.* Verzì - *Rel.* Gionfrida - Enel (avv. Sandulli, Conte, Piacitelli), Cappelli (avv. Sorrentino), Soc. Venturi (avv. Berardi).

Acque pubbliche ed elettricità - Impianti elettrici - Servizi di elettrodotto - Indennità comprensiva del soprappiù del quinto - Illegittimità costituzionale.

(Cost. art. 3; t.u. 11 dicembre 1933, n. 2775, art. 123, comma secondo).

E' costituzionalmente illegittimo, con riferimento al principio di uguaglianza, l'art. 123, secondo comma, del t.u. sulle acque e sugli impianti elettrici, nella parte in cui istituisce l'aggiunta del sovrappiù del quinto alla indennità per servitù di elettrodotto (1).

(*Omissis*). — 3. - L'art. 123 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775 (t.u. delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici), il quale detta la disciplina concernente la indennità dovuta al proprietario del fondo assoggettato a servitù di elettrodotto, dopo avere, nel primo comma, statuito che la indennità deve essere determinata « tenendo conto della diminuzione di valore che per la servitù subiscono il suolo e il fabbricato in tutto od in parte », dispone, nel secondo comma, « che il valore dell'immobile gravato dalla servitù è computato nello stato in cui esso trovasi all'atto della occupazione e senza detrazione per qualsiasi carico che lo colpisca e col soprappiù del quinto ».

La questione di legittimità costituzionale che questa Corte è chiamata a risolvere concerne questa parte relativa al soprappiù del quinto. Le ordinanze sopra indicate, prendendo le mosse dal rilievo che la norma si ricollega geneticamente al disposto dell'art. 603 del c.c. del 1865, relativa alla servitù coattiva di acquedotto, il quale appunto stabiliva un « soprappiù del quinto » oltre il valore di stima dei terreni da occuparsi, e dalla considerazione che questa maggiorazione, pur se corrispondente a una lunga tradizione, consacrata anche nel co-

---

(1) In dottrina, sull'aumento del quinto dell'indennità per la servitù di elettrodotto: PATERNÒ, *Sulla costituzionalità dell'aumento del quinto previsto dal secondo comma dell'art.* 123 *del t.u. sulle acque ed impianti elettrici, in Rivista giuridica dell'E.N.E.L.*, 1969, 566 *e* CANFORA, *Alcune considerazioni circa la legittimità costituzionale degli artt.* 122, 4° *e* 5° *comma e* 123, 2° e 4° *comma del t.u. n.* 1775, *dell'*11 *dicembre* 1933, *in relazione al principio costituzionale di solidarietà*, in *Rivista giuridica dell'E.N.E.L.*, 1970, 671.

dice albertino, è stata soppressa, in quanto anacronistica e irrazionale, nella disciplina dell'acquedotto dettata dall'art. 1038 del c.c. vigente, prospettano il dubbio che il citato comma secondo dell'art. 123 del t.u., n. 1775 del 1933, mantenendo la predetta maggiorazione per la servitù di elettrodotto e attribuendo così al proprietario del fondo asservito una indennità superiore al ristoro del pregiudizio economico da lui effettivamente subìto, contrasti con gli artt. 42 e 3 Cost.

Con riguardo alla violazione del principio di eguaglianza, la ingiustificata disparità di trattamento è prospettata sotto triplice profilo: rispetto ai proprietari di fondi gravati dalle altre servitù coattive previste dal codice civile, e in particolare dalla servitù di acquedotto (art. 1038 c.c.); rispetto ai proprietari nei cui confronti, per la costruzione di conduttura elettrica dichiarata di pubblica utilità, si proceda, anzichè ad imposizione di servitù, ad espropriazione della parte del fondo occorrente per la realizzazione dell'opera e per l'esercizio della linea, con indennizzo ex artt. 39 e 40 legge 25 giugno 1865, n. 2359; rispetto, infine, ai proprietari di fondi che, in dipendenza della costruzione della conduttura mediante occupazione di urgenza, protratta oltre il biennio e non seguita dalle formalità per l'asservimento o la espropriazione, abbiano diritto al risarcimento del danno effettivo, senza alcuna maggiorazione.

4. - La questione è, sotto il profilo del contrasto con l'art. 3 Cost., indubbiamente fondata.

L'art. 123 del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, riproduce, salvo alcune varianti delle quali si dirà poi, l'art. 6 della legge 7 giugno 1894, n. 232, il quale corrispondeva, quasi testualmente, al disposto dell'articolo 603 del c.c. del 1865, sulla servitù di acquedotto coattivo. Deve escludersi che il legislatore del 1894, prescrivendo che alla indennità, da ragguagliarsi alla diminuzione del valore del suolo, dovesse aggiungersi il soprappiù del quinto, fosse stato mosso dall'apprezzamento di ragioni peculiari alla servitù di elettrodotto, risultando invece chiaramente espresso nei lavori preparativi (vedi, tra l'altro, la relazione al progetto di legge presentata dal Ministro Boselli alla Camera nella seduta del 12 marzo 1894) che si riteneva miglior consiglio quello di allontanarsi il meno possibile dalle « disposizioni di legge che su le materie analoghe » si contenevano nel codice civile, e in particolare di seguire il sistema tracciato in tema di servitù di acquedotto.

Le ragioni che, rispetto a quest'ultima, avevano ispirato, nelle antiche origini, il soprappiù della indennità, sia che questo rappresentasse il compenso per la imposta fondiaria, che restava a carico del proprie-

tario, sia che, come altri opinava, fosse sorto in funzione della coattività del sacrificio imposto al diritto del proprietario, analogamente a quella maggiorazione del valore venale che alcune legislazioni straniere del secolo scorso attribuivano al proprietario espropriato per ragioni di pubblica utilità, sono state ormai ritenute inconsistenti dal legislatore del codice civile vigente, nel quale il predetto soprappiù è stato soppresso. Nè alcuna di esse può costituire valida giustificazione per mantenerlo rispetto all'indennità relativa alla servitù di elettrodotto, posto che anche tale indennità va determinata senza detrazione « per qualsiasi carico » che colpisca l'immobile, il che deve intendersi al lordo, e non al netto della stessa imposta fondiaria.

In tanto potrebbe, comunque, trovarsene una ragione giustificatrice, in quanto la indennità, costituente la base della maggiorazione del quinto, non comprendesse, secondo i criteri dettati dal citato articolo 123 della legge del 1933, tutto il pregiudizio economico derivante dalla imposizione della servitù di elettrodotto.

E appunto su questa direttiva si muove l'opinione di chi, in base alla locuzione del comma secondo del predetto articolo, che « il valore dell'immobile gravato dalla servitù è computato nello stato in cui esso trovasi all'atto della occupazione », ritiene che la diminuzione di valore debba essere determinata con riferimento all'immobile così come trovavasi all'atto della occupazione, con riguardo cioè alla destinazione specifica che aveva in quel momento, prescindendo dalla possibilità di diverso sfruttamento, ancorchè essa non dipendesse da circostanze meramente eventuali ed ipotetiche, ma avesse carattere di attualità.

Senonchè, è anzitutto da rilevare che chi sostiene la predetta interpretazione della locuzione sopra riportata ricollega la *ratio* della disposizione restrittiva alla facoltà, prevista dall'art. 122, quarto e quinto comma, del t.u., di chiedere la rimozione dell'elettrodotto quando s'intenda apportare innovazioni al fondo servente; cosicchè, l'asserita limitazione, nella determinazione della base della indennità, se trova il suo contrappeso nella amovibilità della servitù, non potrebbe porsi a giustificazione del soprappiù del quinto. Si potrebbe, se mai, discutere se questo soprappiù, prescindendosi dalle ragioni che indussero il legislatore a prescriverlo, possa ora rimanere giustificato limitatamente alle servitù inamovibili, come in definitiva finisce col sostenere, sia pure subordinatamente, la difesa del Cappelli.

Ma qualsiasi argomentazione al riguardo è comunque viziata in radice perchè parte da un presupposto erroneo.

E', infatti, dottrina dominante e giurisprudenza consolidata che la norma di principio posta dal comma primo dell'art. 123, impone che nel-

la determinazione della indennità si tenga conto di tutto il pregiudizio economico che per effetto della servitù di elettrodotto subisca il fondo servente, e ciò in base ai normali criteri che sono validi per le altre servitù coattive e che corrispondono anche a quello dettato in via generale, nel caso di espropriazione parziale per pubblica utilità, dall'art. 40 della legge 25 giugno 1865, n. 2359.

In particolare, possono ormai dirsi fermi i punti seguenti:

a) che la diminuzione di valore conseguente alla imposizione della servitù di elettrodotto va determinata con riferimento all'intero fondo servente, e non già alla sola striscia di terreno materialmente asservita: il che è confermato dal fatto che l'art. 123 non prevede più, distintamente dalla indennità di cui al primo comma, i danni derivanti dalla separazione in più parti o intersecazione del fondo, che, tanto l'art. 603 c.c. 1865, quanto l'art. 6 della citata legge sull'elettrodotto del 1894, menzionavano come dovuti in aggiunta alla indennità;

b) che nessuna limitazione al principio dell'integrale indennizzo del pregiudizio effettivo deriva dal doversi considerare l'immobile nello stato in cui trovasi all'atto della occupazione, perchè con ciò deve intendersi escluso soltanto che possa tenersi conto della possibilità di future destinazioni dipendenti dal corcorso di circostanze meramente ipotetiche, mentre è certo che, al di là della contingente destinazione in quel momento (ad es. agricola), deve aversi riguardo anche a quelle destinazioni, la cui possibilità, in base ad elementi obiettivi ed idonei, si presenti con carattere di concreta attualità in modo da potersi considerare una qualità dell'immobile (ad es. edificatoria).

Tale risultando la interpretazione della norma, la disposizione relativa al soprappiù del quinto dà luogo ad ingiustificata disparità di trattamento rispetto a situazioni sostanzialmente identiche. Nè hanno consistenza le argomentazioni in contrario svolte nel giudizio innanzi questa Corte, le quali pongono in risalto la maggiore ampiezza o intensità degli effetti pregiudizievoli della servitù di elettrodotto, rispetto a quelli di altre servitù coattive, e, con particolare riguardo alle linee ad alta tensione da costruirsi dall'ENEL, s'appuntano sulle prescrizioni relative alla inamovibilità (art. 9 d.l. 1965, n. 342), e su quelle per cui le linee non devono « soprapassare » gli edifici (art. 65 r.d. 1940, n. 1968) e deve essere assicurata la mancanza di pericolo per la incolumità pubblica, giacchè anche gli effetti di tali prescrizioni, nella misura in cui impediscono o limitano le facoltà del proprietario dell'immobile di utilizzare le aree asservite e quelle adiacenti, incidono sul valore del bene e vanno pertanto tenuti in conto nella determinazione della indennità ai sensi del comma primo dell'art. 123 del t.u.

Lo stesso è a dire rispetto agli effetti pregiudizievoli che derivano dalle facoltà conferite all'utente della servitù di elettrodotto dall'art. 121 del t.u. predetto e, in particolare, da quella relativa all'accesso del personale addetto alla sorveglianza e manutenzione degli impianti, come pure rispetto ai disturbi che possono cagionare le vibrazioni o il ronzio dei cavi attraversati dalla corrente.

Quanto a questi disturbi, è indiscutibile la loro incidenza sul godimento del bene e la rilevanza, sotto il profilo economico e giuridico, almeno nel caso che sia superato il limite della normale tollerabilità: il che risponde a principî che trovano anche espressione, in materia di rapporti di vicinato, nella tutela, di carattere reale, accordata dall'art. 844 c.c. per le immissioni.

Quanto al pregiudizio relativo al transito di cui al su citato articolo 121 lett. *d*, il rilievo della difesa del Cappelli che la legge non ne assicura il ristoro integrale, ben potendo il danno superare quel quarto del valore dell'area necessaria che è previsto dal terzo comma dell'art. 123, si basa su un presupposto erroneo. Il comma ora citato non va inteso nel senso che il pregiudizio per il diritto di passaggio e per le occupazioni di suolo ivi previste, debba escludersi nel computo della reale diminuzione di valore del fondo ai sensi del primo comma e indennizzarsi in base alla cosiddetta stima convenzionale, bensì — come ritenuto da prevalente dottrina in materia di estimo — nel senso che, qualora il *quantum* determinato secondo il primo comma risulti inferiore a quello convenzionale del terzo comma, l'indennizzo debba essere ragguagliato a quest'ultimo.

Posto pertanto che il *minus* valore da indennizzare ai sensi del primo comma dell'art. 123, comprende tutti i titoli di danno conseguenti alla imposizione della servitù, l'aggiunta del quinto disposta dal secondo comma, comporta una ingiustificata disparità di trattamento, rispetto, non solo alle altre servitù coattive disciplinate dal codice civile, ma anche alla normativa applicabile nel caso, non diverso sotto l'aspetto qui considerato, in cui, per la costruzione della linea elettrica, si proceda, anzicchè alla imposizione di servitù, alla espropriazione del suolo occorrente alla realizzazione dell'opera.

Ciò basta per ritenere sussistente il contrasto della disposizione *de qua* con l'art. 3 Cost., senza che occorra scendere all'esame dell'ulteriore dedotto profilo di contrasto con lo stesso principio di uguaglianza, nella ipotesi in cui, in dipendenza di costruzione di elettrodotto con illegittima occupazione oltre il biennio non seguita da decreto di asservimento o di espropriazione, sia dovuto il risarcimento del danno effettivo.

Resta assorbita la questione di legittimità costituzionale della norma in riferimento all'art. 42 Cost. (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1973, n. 47 - *Pres.* Verzì - *Rel.* Trimarchi - Presidente Regione Toscana (avv. Predieri), Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese) c. Ministero delle Finanze (sost. avv. gen. Stato Coronas).

Corte costituzionale - Giudizi di legittimità costituzionale in via principale - Ricorsi delle Regioni - Violazione della competenza regionale - Inammissibilità di altre censure - Questioni nuove - Ammissibilità di motivi nuovi.

(Cost. art. 134; l. 11 marzo 1934, n. 87, artt. 22, 23).

Regione - Regioni a statuto ordinario - Tasse sulle concessioni governative - Concessioni sulla caccia - Spettanza allo Stato.

(Cost. artt. 117, 118, 119; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641, art. 1, tariffa n. 26).

E' inammissibile la questione di legittimità costituzionale proposta da una Regione in via principale, che non comporti ex se violazione della competenza regionale; mentre sono ammissibili profili nuovi di una questione ritualmente proposta (1).

Le tasse di concessione governativa per licenze di porto d'arma per uso di caccia, nonchè le relative soprattasse, sono di spettanza dello Stato (2).

(*Omissis*). — 1. - Con i due ricorsi indicati in epigrafe la Regione Toscana assume che la sfera di competenza ad essa attribuita dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione in relazione agli artt. 3 della legge 16 maggio 1970, n. 281, e 1, lett. *o*, e 19 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 11, sia stata invasa dallo Stato con la nota del 13 settembre 1972, prot. 13/1989/72, del Ministro per le finanze e con il d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 641. E rispettivamente, chiede che siano dichiarate di sua esclusiva spettanza le attribuzioni previste dall'art. 3 della legge n. 281 del 1970, relativamente alle tasse e soprattasse per licenze di caccia di cui agli artt. 90 e 91 del r.d. 5 giugno 1939, n. 1016, sostituiti dagli artt. 37 e 38 della legge 2 agosto 1967, n. 799, e sia annullato il detto provvedimento ministeriale; e che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 del d.P.R. n. 641 del 1972, in riferimento al n. 26 della tariffa allegata, e delle norme ad esso collegate o dipendenti, per aver il legislatore delegato previsto in favore dello Stato una tassa

---

(1) Principio più volte affermato dalla Corte: cfr. sent. 10 febbraio 1969, n. 11, in *Giur. cost.*, 1969, 69 e 4 marzo 1971, n. 39, *ivi*, 1971, 182.

(2) In dottrina: CIGOLINI, *Commento alla nuova legge sulla caccia.*

di concessione governativa per licenze di caccia in violazione, oltre che delle disposizioni sopracitate, dell'art. 76 Cost.

E' così sottoposto all'esame della Corte un complesso di questioni, profili e argomenti che si riferiscono alla stessa materia e che presentano punti di identità o di stretta connessione.

Ricorrono, pertanto, le condizioni perchè i due procedimenti siano riuniti e le relative cause vengano decise con un'unica sentenza.

2. - Nel secondo procedimento la difesa del Presidente del Consiglio dei ministri ha proposto due eccezioni di inammissibilità del ricorso che debbono essere esaminate preliminarmente anche per l'incidenza che la loro valutazione può avere sull'individuazione dell'oggetto del giudizio.

a) In ordine alla denuncia di illegittimità costituzionale del d.P.R. n. 641 del 1972, per contrasto con l'art. 76 Cost., viene eccepito che essa ha ad oggetto una pretesa violazione della legge di delega che non comporta *ex se* violazione della competenza regionale e non appare neppure strumentale rispetto a quella della lesione di detta competenza.

Per la Regione, invece, ricorrerebbe tale nesso di strumentalità, atteso che la violazione dell'art. 76 sarebbe il presupposto o il modo di quella degli artt. 117, 118 e 119, ed addirittura la normativa denunciata sarebbe stata posta in essere per violare o violando queste disposizioni.

Escluso che nel comportamento del legislatore delegato si possa vedere l'attuazione di tale intento, la Corte ritiene che il preteso superamento dei limiti della delega rappresenti solo il modo in cui si sarebbe avuta la violazione delle dette disposizioni costituzionali attributive di competenza.

E pertanto, non ricorrendo le condizioni necessarie per l'instaurazione del giudizio di legittimità costituzionale in via principale (sentenze nn. 11 del 1969 e 39 del 1971), la questione deve dichiararsi inammissibile.

b) All'udienza di discussione l'Avvocatura dello Stato ha proposto una seconda eccezione di inammissibilità del ricorso: la Regione Toscana, sostenendo per la prima volta nella memoria che con il detto decreto il legislatore delegato aveva sottratto ad essa Regione le soprattasse di cui all'art. 91, in relazione all'art. 92, del r.d. n. 1016 del 1939, come sostituiti con gli artt. 38 e 39 della legge n. 799 del 1967, avrebbe solo con quello scritto difensivo indicato specificamente il detto motivo, che pertanto sarebbe nuovo.

Va al riguardo tenuto presente che il ricorso per l'impugnativa in via principale di una legge, ai sensi dell'art. 22 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e in relazione all'art. 6, n. 3, del r.d. 17 agosto 1907, n. 642, deve contenere le indicazioni prescritte dal primo comma del-

l'art. 23 della legge n. 87 del 1953, con la specificazione dei motivi di denuncia. E che per ciò non è consentita, nel corso del procedimento, la indicazione di nuovi motivi.

Ma va altresì considerato che nel procedimento costituzionale quando nelle dette norme si parla del motivo, ci si intende riferire alla questione, e che c'è novità qualora sia denunciata una norma di legge (già oggetto o meno di altra e rituale denuncia) per contrasto con una disposizione costituzionale distinta o diversa da quella già invocata a raffronto.

Nel caso in esame, la Regione Toscana, con il ricorso, ha dedotto la violazione delle disposizioni costituzionali relative alle attribuzioni regionali in materia tributaria e per il collegamento intercorrente tra la potestà amministrativa e quella tributaria; e nella memoria, per ciò che la normativa denunciata « mantiene a favore dello Stato la soprattassa » di cui al citato art. 38 della legge n. 799 del 1967, ha rilevato l'invasione della « sfera delle materie riservate alle Regioni anche sotto un altro profilo, relativo all'esercizio dei poteri amministrativi, in quanto connessi a quelli tributari ». Così facendo, non ha dedotto nella memoria un motivo nuovo e cioè sollevato una questione nuova, ma svolto solo argomenti nuovi a sostegno della denuncia di illegittimità costituzionale già specificamente avanzata con il ricorso.

Pertanto, l'eccezione di inammissibilità in esame non è fondata.

3. - La Regione Toscana assume, a fondamento delle richieste avanzate con i due ricorsi, che, anteriormente al trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di caccia, le licenze di caccia costituivano atti amministrativi distinti dalle licenze di porto d'armi (anche nei casi in cui, esercitandosi la caccia con le armi, le licenze di portarle erano necessarie) e che ad esse si riferivano le tasse sulle concessioni governative in materia di porto d'armi e di caccia; e che le attribuzioni relative a dette licenze di caccia ed alle connesse tasse sulle concessioni erano state ad esse Regioni trasferite. E da qui fa discendere la denunciata invasione della sua sfera di competenza.

Le premesse su cui si basa la Regione, almeno entro i limiti in cui esse rilevano nelle cause in decisione, non possono essere condivise.

a) Considerando le ipotesi di esercizio della caccia con armi lunghe da fuoco, e quindi escludendo dall'esame la materia relativa al porto di armi non da caccia (per le quali è pacifico che le licenze erano e sono di competenza dello Stato) e all'esercizio della caccia senza armi (senza per altro comprendervi l'attività venatoria esercitata con cani levrieri, con furetti o con falchi, ipotesi questa assimilata all'altra di esercizio della caccia con armi), deve riconoscersi che nella normativa e nella prassi amministrativa, prima del trasferimento alle Regioni a

statuto ordinario di funzioni in materia di caccia, anche se concettualmente erano individuabili sia le licenze di porto d'armi che quelle di caccia, gli unici atti effettivamente esistenti erano le licenze di porto d'armi per uso di caccia. Non esistevano, invece, nella materia sopra indicata, licenze di caccia come atti a sè stanti, perchè, nonostante che ne parlassero varie leggi e, tra le altre, il r.d. n. 1016 del 1939, e la legge n. 799 del 1967, esse non si erano concretizzate in autonome attività amministrative: previsto, infatti, che, per la loro stessa esistenza e validità, fosse necessario che risultassero da documenti con date caratteristiche (art. 8 ultimo comma, del r.d. n. 1016 del 1939, come sostituito dall'art. 1 della legge n. 799 del 1967), non è intervenuto il decreto che avrebbe dovuto determinare « i modelli delle licenze di caccia e le loro caratteristiche » e quindi sono mancate le forme che avrebbero dovuto rivestire e documentare questi atti.

Le licenze di porto d'armi per uso di caccia venivano così a svolgere una duplice funzione: autorizzavano al porto d'armi e nel contempo all'esercizio dell'attività venatoria, siccome risultava da tutta la normativa in materia e significativamente dall'art. 32 del r.d. 24 settembre 1923, n. 2448, secondo cui il permesso di porto di arma lunga da fuoco « serve anche per uso di caccia ».

Ma, come si è detto, gli unici atti amministrativi effettivamente esistenti erano le licenze di porto d'armi. Per il loro rilascio erano indicate le autorità competenti, e le condizioni e le modalità, nonchè le caratteristiche dei documenti che le dovevano rivestire e ne dovevano attestare l'esistenza, ed il tutto a mezzo di apposite norme (e tra le altre, degli artt. 30 della legge 23 aprile 1911, n. 509, 42 e seguenti del r.d. 18 giugno 1931, n. 733, 61 e seguenti del r.d. 6 maggio 1940, n. 635, n. 48 della tabella allegata al d.P.R. 10 marzo 1961, n. 121, e art. 1 della legge n. 799 del 1967).

b) Strettamente legato al problema relativo all'esistenza e validità degli atti amministrativi attinenti alla materia in esame, è l'altro concernente il trattamento tributario.

Fermo essendo che, fossero o meno i permessi di porto d'armi e le licenze di caccia atti distinti e diversi, i tributi previsti per il loro rilascio o rinnovo e quelli annuali erano le tasse e sopratasse sulle concessioni governative in materia di porto d'armi e di caccia, la Corte non ritiene accettabile la tesi della Regione Toscana secondo cui tali tasse e soprattasse si riferivano alle licenze di caccia e non (anche) ai permessi di porto d'armi. E ciò, anzitutto perchè codesti tributi concernevano atti per cui erano richieste forme particolari (permessi di porto d'armi) e che erano tassativamente indicati con leggi (e nella specie, con quelle tenute presenti nel testo unico delle disposizioni in materia di tasse sulle concessioni governative, approvato con il d.P.R. n. 121 del 1961), ed il secondo luogo, perchè il n. 48 della citata tabella allegata al

d.P.R. ora detto, non può considerarsi implicitamente abrogato, siccome invece assume la Regione, dagli artt. 37 e 38 della legge n. 799 del 1967, atteso che questi articoli, dal punto di vista tributario, hanno su tutto, tranne che su una sola voce della tabella (licenza di caccia con uso di fucile a un colpo) di rilievo limitatissimo e non qualificante, confermato la normativa del 1961.

4. - Le norme relative al trasferimento alle Regioni, a statuto ordinario di funzioni statali in materia di caccia, non hanno attribuito alla Regione Toscana le tasse e soprattasse sulle concessioni governative per le licenze di porto d'armi per uso di caccia.

Va, a tal riguardo, anzitutto, tenuto presente che la competenza al rilascio delle autorizzazioni di cui tratta è oggetto di specifica riserva in favore dello Stato, avendo l'art. 1, lett. *o*, ultima parte, del d.P.R. n. 11 del 1972, espressamente detto che « rimane ferma la competenza degli organi statali per il rilascio della licenza di porto d'armi per uso di caccia », e che comunque tali autorizzazioni rientrano tra quelle attinenti alla pubblica sicurezza e sono sempre dello Stato le attribuzioni in quest'ultima materia nonchè quelle altre che, pur essendo esercitate in relazione alle attività di cui al detto decreto n. 11 del 1972, riguardano materie (e quindi, la pubblica sicurezza) non comprese nell'articolo 117 Cost. (art. 5 del ripetuto decreto).

Sul piano tributario, poi, essendo oggetto di contesa tasse e soprattasse su concessioni, ed alla luce del disposto degli artt. 1, 2, 3 e 14 della legge n. 281 del 1970, si deve escludere la possibilità che siano stati attribuiti alle Regioni, in tutto o in parte, tali tributi nonostante che gli stessi fossero dovuti e riscossi per concessioni governative; così come non dovrebbero ammettersi quali tributi propri delle Regioni, tasse sulle concessioni regionali applicate ad atti e provvedimenti regionali non corrispondenti a quelli già di competenza dello Stato assoggettati alle tasse sulle concessioni governative.

5. - Non si può, d'altra parte, ritenere con la Regione Toscana che, mantenendo a favore dello Stato le soprattasse previste dall'art. 38 della legge n. 799 del 1967, il d.P.R. n. 641 del 1972, abbia invaso la sfera delle materie riservate alle Regioni sotto il profilo relativo all'esercizio dei poteri amministrativi, in quanto connessi a quelli tributari. E ciò, in particolare, perchè il provento di quelle soprattasse, costituenti un prelievo a destinazione determinata, è in parte ripartito, sia pure nell'ambito di percentuali prefissate, secondo determinazioni discrezionali (art. 39, lettera *b* e *d* della ripetuta legge n. 799 del 1967); e la mancata disponibilità di esso provento da parte delle Regioni, alle quali sarebbero state trasferite le attribuzioni relative alla valutazione dell'importanza faunistica di cui alla detta lettera *b* e all'ap-

provazione di attività tecniche specifiche delle Associazioni venatorie, di cui alla lettera *d*, ostacolerebbe l'esercizio di tali attribuzioni.

Infatti, dato che le tasse sulle concessioni governative per le licenze di porto d'armi per uso di caccia sono di spettanza dello Stato, non è ammissibile che le soprattasse in quanto tali abbiano una sorte differente o che la loro specifica destinazione sia tale da determinare l'attrazione nella vicenda (trasferimento) che attiene alle funzioni che con esse dovrebbero essere svolte.

Le soprattasse — siccome ammette la stessa Regione Toscana — costituiscono un tutt'uno con le tasse e sono quindi anche esse di spettanza dello Stato, ma questo è tenuto, giusta quanto dispone il secondo comma dell'art. 39, a stanziare il provento complessivo di dette soprattasse in apposito capitolo dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, ed a provvedere all'erogazione del provento entro tre mesi dall'avvenuta iscrizione in bilancio. Il che significa che agli Enti interessati (Amministrazione provinciali, Laboratori di zoologia applicata alla caccia e Associazioni venatorie di cui all'art. 86 del citato t.u. sulla caccia) è garantito il proporzionale provento delle soprattasse, e nel contempo è assicurata la condizione necessaria perchè le attività amministrative sopra ricordate siano svolte secondo la previsione normativa.

Delle relative attribuzioni, pertanto, non può dirsi che venga operata compressione o la negazione.

6. - Dalle considerazioni che precedono discende che tanto la nota ministeriale del 13 settembre 1972 quanto il d.P.R. n. 641 del 1972, non hanno invaso la sfera di competenza della Regione Toscana, perchè le licenze di porto d'armi per uso di caccia erano e sono rimaste di competenza dello Stato e le tasse e soprattasse, dovute e riscosse per tali licenze, erano e sono di spettanza dello Stato; ed il d.P.R. citato, in particolare, perchè il legislatore delegato, in relazione alla specifica materia delle armi, non ha innovato nei confronti della precedente normativa nè ha comunque ostacolato o reso impossibile alle Regioni lo svolgimento di funzoni ad esse trasferite in materia di caccia.

Il ricorso della Regione Toscana del 9 novembre 1972, deve essere pertanto respinto e si deve dichiarare che all'atto in cui è intervenuta la nota ministeriale del 13-18 settembre 1972, spettavano allo Stato e non alla Regione Toscana le tasse e le soprattasse dovute e riscosse sulle licenze di porto d'armi per uso di caccia.

E del pari vanno dichiarate non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con l'altro ricorso dalla stessa Regione, in ordine all'art. 1 del d.P.R. n. 641 del 1972, in relazione al n. 26 della tariffa allegata, e alle norme ad esso collegate e dipendenti, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 Cost. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1973, n. 48 - *Pres.* Bonifacio - Rel. Capolozza - Barone (n. c.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Azzariti).

Procedimento penale - Pregiudizialità dei procedimenti - Discrezionalità per la riunione - Illegittimità costituzionale - Esclusione.
(Cost., art. 25; c.p.p., art. 18).

Non è fondata, in relazione al principio della precostituzione del giudice, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18 c.p.p., che consente al giudice della causa dipendente da altra di non disporre la riunione dei procedimenti pur se essa è possibile (1).

(*Omissis*). — E' stata sottoposta alla Corte la seguente questione: se l'art. 18 del c.p.p., consentendo, al giudice investito di un procedimento la cui definizione dipenda da quella di altro procedimento, di non disporre la riunione dei medesimi, nel caso in cui questa, pur essendo possibile, non si ritenga opportuna (con il conseguente rinvio del primo procedimento sino a che non sia pronunciata la sentenza istruttoria di proscioglimento non più soggetta a impugnazione o, nel giudizio, sentenza irrevocabile o sia diventato esecutivo il decreto penale di condanna, alla stregua dell'art. 3, secondo comma, c.p.p.), determini una deroga alle regole sulla connessione dettate dagli artt. 45 e 46 c.p.p. e violi l'art. 25, primo comma, della Cost., per il quale « nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge ».

2. - La questione non è fondata.

Anzitutto va rilevato che è fuori di luogo il richiamo al problema relativo alla rimessione (discrezionale) dei procedimenti ad un giudice diverso da quello originariamente competente (artt. 30, secondo e terzo comma, 31, secondo comma, c.p.p.; 10 r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404), la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima da questa Corte (sentenza n. 88 del 1962), giacchè qui non si tratta, come nelle predette ipotesi di cui agli articoli testè citati, della facoltà discrezionale di rimettere la cognizione del reato ad un giudice diverso da quello competente secondo le regole generali o da quello che risulti competente in base ai principî della connessione, sibbene della facoltà di mantenere ferma, per i due procedimenti che si trovano in relazione di dipendenza, la trattazione separata innanzi ai rispettivi giudici: il

(1) Come esattamente rilevato dalla Corte la norma denunciata comporta non lo spostamento ma la permanenza del procedimento dinanzi al giudice originariamente competente. Sulla nozione di giudice naturale precostituito per legge: Corte Costituzionale 22 giugno 1971, n. 139, in questa *Rassegna*, 1971, I, 971.

che non importa alcuna deroga al precetto sulla precostituzione per legge del giudice naturale.

La riunione dei procedimenti è dalla legge prevista per mere ragioni di economia processuale; e anche quando ricorrano casi di connessione, con possibile spostamento di competenza, detta riunione risponde ad un criterio che non ha carattere assoluto, tanto che l'art. 50 c.p.p. stabilisce che la inosservanza delle regole relative alla connessione non produce nullità, salvo alcune ipotesi espressamente ivi previste; e, pur se siasi fatto luogo allo spostamento di competenza per connessione, si può procedere alla separazione dei procedimenti, non solo in sede di dibattimento (art. 414 c.p.p.), ma anche in sede istruttoria mediante il cosiddetto stralcio ex art. 46, secondo comma, Questo prevede, appunto, la separazione di procedimenti connessi se nell'istruzione « si manifesta per alcuni imputati o per qualche reato la necessità di indagini per le quali non si possa procedere prontamente alla chiusura dell'istruzione o sussistono particolari motivi perchè questa sia ritardata » (a proposito di che questa Corte ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 25, primo comma, Cost., con sentenza n. 139 del 1971).

A prescindere dalla problematica relativa alla precostituzione del giudice e dalla risposta che, quanto alla connessione, ha dato la Corte con la mentovata sentenza n. 139 del 1971, per cui « la nozione di giudice naturale non si cristallizza nella determinazione legislativa di una competenza generale, ma si forma anche di tutte quelle disposizioni le quali derogano a tale competenza sulla base di criteri che razionalmente valutano i disparati interessi posti in gioco dal processo » e per cui, altresì, lo stralcio di un procedimento da altro obiettivamente connesso (art. 45 c.p.p.) « si innesta nel sistema della competenza per connessione, portandovi non eccezione, ma contenuto »; a prescindere da tutto ciò, quel che rileva si è che, nella questione concernente l'art. 18, non dell'istituto della connessione si tratta, bensì del diverso istituto della pregiudizialità, che resiste o può resistere, per imprescindibili ragioni logiche, alla riunione dei procedimenti: orbene, nella fattispecie, l'azione penale esercitata (per la falsa testimonianza) ha dato luogo ad un procedimento penale dalla cui definizione certamente dipende — almeno sul piano della materialità e, ovviamente, con pieno disimpegno circa l'elemento psicologico — la definizione dell'altro procedimento (per calunnia).

Del resto, il dubbio di costituzionalità in altra occasione sorto — e già disatteso dalla Corte: sentenza n. 130 del 1963 — atteneva allo spostamento della competenza per la *vis actractiva* (artt. 45 e 46, primo comma, c.p.p.), e non come nella specie, alla permanenza del procedimento dinanzi al giudice che le norme più generali (artt. 29-44 c.p.p.) rendono competente. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1973, n. 49 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Amodei - Forgione (avv. Colella) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Azzariti).

Procedimento penale - Tribunale dei minorenni - Obbligo di procedere sempre con istruzione sommaria - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost. art. 3, 25; r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 13. primo comma).

Non è fondata, con riferimento ai principî di eguaglianza e di precostituzione del giudice, la questione dell'art. 13, primo comma, del r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, che per i reati di competenza del Tribunale dei minorenni dispone che si proceda sempre con istruzione sommaria (1).

(*Omissis*). — Con l'ordinanza del tribunale per i minorenni di Roma è sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, del r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, convertito nella legge 27 maggio 1935, n. 835 (Istituzione e funzionamento del tribunale per i minorenni), in riferimento ai principî affermati dall'art. 3, primo comma — eguaglianza dei cittadini davanti alla legge — e dall'art. 25, primo comma — inderogabilità del giudice naturale precostituito per legge — della Costituzione. Tale violazione di principî si avrebbe per il fatto che l'art. 13, primo comma, del ricordato r.d.l. 1404 del 1934, determinerebbe, col prevedere che per i « reati di competenza del tribunale dei minorenni si procede sempre con istruzione sommaria », non solo una disparità di trattamento, sul piano della eguaglianza, tra i minori degli anni 18 e maggiori degli anni 14 e coloro che hanno raggiunto la piena capacità penale, per la conseguente esclusione delle maggiori garanzie che sarebbero proprie della istruzione formale, ma anche una sottrazione dei primi al giudice naturale dell'istruzione formale (il giudice istruttore) rappresentando, per il nostro sistema processuale, l'istruzione sommaria l'eccezione e l'istruzione formale la regola.

La questione non è fondata.

---

(1) La precedente sentenza 23 marzo 1964, n. 25, cui la Corte si richiama è pubblicata in *Giur. cost.* 1964, 223, con nota di ORIANI, *Cenni su alcune questioni di costituzionalità in tema di istruttoria sommaria.*

Sui problemi di costituzionalità posti dall'istruzione sommaria: VASSALLI, *La vicenda dell'istruzione sommaria dinanzi alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.* 1965, 1088 e CONSO, *La « doppia pronuncia » sulle garanzie della difesa nell'istruzione sommaria: struttura ed efficacia*, ivi, 1129.

1. - La Corte ha avuto già occasione di dichiarare non fondata, sia pure in riferimento al secondo comma dell'art. 24 Cost., la questione della legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge istitutiva del tribunale per i minorenni (sent. n. 25 del 1964).

In tale sentenza sono stati approfonditi e sviluppati gli aspetti particolari che la istruzione sommaria assume nel procedimento penale davanti al tribunale per i minorenni e sono state ritenute valide ed apprezzabili le ragioni che hanno indotto il legislatore, nell'esercizio del suo potere discrezionale, ad adottare il solo rito istruttorio sommario in tale procedimento.

Il legislatore ha introdotto, nel nostro sistema processuale, accanto alla istruzione formale, anche l'istruzione sommaria, conferendo a quest'ultima dimensioni e latitudini diverse secondo la particolare natura del rapporto processuale. Mentre per i giudizi di competenza del tribunale ordinario e della Corte di assise ha, come regola, reso obbligatorio il rito formale (art. 295 c.p.p.), consentendo l'adozione del rito sommario in casi predeterminati (art. 289, primo, secondo e terzo comma, c.p.p.), per i giudizi di competenza pretorile (art. 389, ultimo comma, c.p.p.) e per i giudizi di competenza del tribunale per i minorenni ha prevista l'adozione del solo rito sommario. I due riti, per volontà del legislatore, hanno vita autonoma nel vigente sistema processuale, per cui la legittimità costituzionale del rito sommario, in sè e per sè considerato, è fuori discussione. La stessa ordinanza, del resto, non contesta la legittimità del rito sommario, sotto questo aspetto, ma contesta la legittimità costituzionale dell'art. 13, primo comma, della legge minorile, in quanto non affianca, come previsto nei procedimenti davanti al giudice ordinario, al rito sommario anche il rito formale come regola.

2. - Uno dei motivi a sostegno della incostituzionalità del più volte ricordato art. 13, primo comma, della legge, s'impernia sulla considerazione che i minori degli anni 18 e maggiori degli anni 14 non godrebbero nella fase istruttoria, in dipendenza di un mero dato anagrafico, quale è l'età, delle garanzie proprie della istruzione formale.

L'ordinanza non ha tenuto conto della sentenza della Corte in tema di diritti della difesa nell'istruzione, sia essa formale o sommaria. Nella sentenza n. 122 del 1966, la Corte ha statuito che il « procedimento minorile non è svincolato, se non nei punti espressamente disciplinati dalla legge speciale, dal rispetto delle norme dettate dal codice di procedura penale ». In tema di diritti della difesa la Corte ha eliminato ogni differenza sostanziale tra le due forme di istruzione (sentenze n. 52 del 1965 e n. 11 del 1965).

Inoltre, in quest'ultima sentenza, la Corte ha, in particolare, stabilito che l'unica differenza tra le due forme di istruzione è rappresentata dalla diversità degli organi che vi procedono e non già dal fatto che l'una — quella sommaria — abbia carattere eccezionale nei riguardi dell'altra, o sia diversa per sua natura, o in relazione alle finalità perseguite o in dipendenza del diverso modo con cui si conclude. Sono modi questi, di considerare e caratterizzare l'istruzione sommaria che non possono avere influenza alcuna sulle garanzie costituzionali per la difesa.

D'altra parte, non può disconoscersi che il pubblico ministero assume, nel processo minorile, un ruolo e una fisionomia del tutto singolare che si ricollega al fine proprio della legge istitutiva del tribunale dei minorenni. Esso non è soltanto l'organo titolare dell'esercizio dell'azione penale in funzione della eventuale realizzazione della pretesa punitiva da parte dello Stato, ma anche, ed è questo un aspetto rilevante, l'organo che presiede e coopera al conseguimento del peculiare interesse-dovere dello Stato al ricupero del minore: a questo interesse è addirittura subordinata la realizzazione o meno della pretesa punitiva. Anche sotto questo profilo la scelta del legislatore corrisponde ad un accettabile criterio di ragionevolezza, che serve a legittimarla.

3. - Per quanto attiene alla prospettata violazione dell'art. 25, primo comma, Cost. — non derogabilità del giudice naturale precostituito per legge — devesi osservare che la questione non ha ragione d'essere, una volta riconosciuta la legittimità costituzionale del rito sommario nelle diverse applicazioni volute dal legislatore, e, quindi, anche come rito esclusivo, così come previsto per i procedimenti a carico dei minorenni e, del resto, anche per i procedimenti di competenza pretorile.

Il tribunale dei minorenni di Roma nello sviluppare l'eccezione sotto questo aspetto, si è implicitamente richiamato alla sentenza n. 117 del 1968 di questa Corte.

Ben diversa è l'impostazione pertinente a tale decisione. Si è trattato, infatti, di decidere se il principio della non derogabilità del giudice naturale trovasse applicazione anche nella fase istruttoria del processo penale, allorchè è dalla legge prescritto che si proceda con istruzione formale. La Corte ha deciso in senso affermativo, e, in conseguenza del riconoscimento di una non dubbia natura giurisdizionale alla attività processuale del giudice istruttore, ha stabilito che l'imputato veniva distolto dal suo giudice naturale tutte le volte che, pur non ricorrendo le ipotesi previste dall'art. 398 c.p.p., l'istruttoria veniva trattenuta dal pubblico ministero. Tutto ciò, però, in riferimento alla previsione normativa delle due forme di istruzione nei procedimenti di competenza del tribunale ordinario e della Corte di assise e alla loro disciplina

giuridico-processuale. Per quanto riguarda i procedimenti penali a carico dei minori la legge non prevede alternative di istruttoria che possono dar luogo allo stesso problema esaminato nella citata sentenza. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1973, n. 50 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Volterra - Quatrini (avv. Azzariti).

Filiazione - Figli naturali riconosciuti o dichiarati - Riserva di legittimo - Sperequazione rispetto ai figli legittimi - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3, 30; c.c., artt. 539, 538, 540).

È fondata, con riferimento al principio di eguaglianza e di tutela della filiazione naturale, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 539 c.c. — e degli artt. 538, 539 e 540 stesso codice in quanto rinviino a detta disposizione — che fissa la riserva di legittima pei figli naturali riconosciuti o dichiarati in maniera diversa da quella stabilita per i figli legittimi (1).

(*Omissis*). — 2. - La questione è fondata.

Con sentenza n. 79 del 1969, la Corte costituzionale, esaminando la questione di costituzionalità in relazione agli artt. 3 e 30, comma terzo, Cost., degli artt. 577 e 467 del c.c., ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del primo di questi e del secondo limitatamente alla parte in cui esclude dalla rappresentazione il figlio naturale di chi, figlio o fratello del *de cuius*, non potendo o non volendo accettare l'eredità, non lasci o non abbia discendenti legittimi, nonchè, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, dell'art. 468 del c.c. e negli stessi limiti di cui al precedente art. 467.

Con detta sentenza la Corte ha interpretato l'art. 30, comma terzo, Cost., nel senso che questo garantisce al figlio naturale riconosciuto o dichiarato « ogni » tutela giuridica e sociale, quando non urti con gli interessi « dei membri della famiglia legittima », il che non può che intendersi altrimenti che come tutela adeguata alla posizione

---

(1) La Corte ha fatto applicazione dei principî in precedenza enunciati con la sentenza 11 aprile 1969, n. 79, in *Giur. cost.*, 1969, 1133.

Sull'operatività della tutela costituzionale solo per i figli naturali riconosciuti o dichiarati: Corte Costituzionale 28 dicembre 1970, n. 205, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1, 30.

di figlio simile a quella che l'ordinamento attribuisce in ogni campo ai figli legittimi, compreso quello della successione ereditaria, dato che rispetto ad essa lo *status* di figlio legittimo o naturale ha, secondo i principî, rilevanza precisa. Ed ha interpretato la limitazione del terzo comma dell'art. 30 Cost., « compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima » nel senso che per « famiglia legittima » debba intendersi quella costituitasi col matrimonio del padre naturale e composta dal coniuge e dai figli legittimi.

Seguendo tale interpretazione della norma costituzionale di raffronto appare evidente l'illegittimità costituzionale dell'art. 539 c.c., il quale dispone la riserva a favore dei figli naturali riconosciuti o dichiarati, stabilendo che ad essi debba essere riservato un terzo del patrimonio del genitore se questi lasci un solo figlio naturale, o la metà se i figli naturi sono più, salvo quanto è disposto dagli artt. 541, 542, 543, 545 e 546 per i casi di concorso.

Tale norma stabilisce, per la riserva ereditaria a favore dei figli naturali riconosciuti o dichiarati quando manchino figli legittimi o coniuge del *de cuius* e quindi non sussistano diritti dei membri della famiglia legittima, che l'art. 30, comma terzo, Cost., intende espressamente tutelare, una disparità rispetto alla riserva ereditaria a favore dei figli legittimi dichiarata dall'art. 37 c.c. (metà del patrimonio del genitore se questo lascia un figlio solo; due terzi se i figli sono più, salvo quanto è disposto dagli artt. 541 e 542, per i casi di concorso).

Pertanto, l'art. 539 c.c., in quanto in contrasto con l'art. 30, comma terzo, Cost. che assicura « ogni tutela giuridica e sociale compatibile con i diritti dei membri della famiglia legittima » e con l'art. 3 Cost., in quanto stabilisce, in mancanza di membri della famiglia legittima, un trattamento non giuridicamente giustificato, di disparità successoria per i figli naturali rispetto ai figli legittimi, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo nelle parti in cui fissa la riserva ereditaria a favore dei figli naturali riconosciuti o dichiarati nella misura di un terzo del patrimonio del genitore se questo lascia un solo figlio naturale o la metà se i figli sono più e non nella stessa misura prevista dall'art. 537 c.c. a favore dei figli legittimi e cioè nella misura della metà se il genitore lascia un figlio solo e di due terzi se i figli sono più.

Dato l'espresso richiamo dell'art. 539 c.c. agli artt. 545 e 546 stesso codice, la Corte prende in esame anche la legittimità costituzionale dell'art. 545 c.c., il quale dispone il concorso di ascendenti legittimi con figli naturali e dell'art. 546, il quale dispone il concorso di ascendenti legittimi, figli naturali e coniuge. Conseguentemente all'interpretazione che con la richiamata sentenza n. 79 del 1969, la Corte ha dato all'art. 30, comma terzo, Cost., intendendo per « famiglia legittima » solo quella costituitasi col matrimonio del padre naturale e composta

dal coniuge e dai figli legittimi, gli artt. 545 e 546 c.c. risultano contrastare con la predetta norma costituzionale in quanto limitano i diritti del figlio naturale anche quando manchino « membri della famiglia legittima », non rientrando fra questi gli ascendenti legittimi del *de cuius* e quindi quando non sussiste l'incompatibilità prevista dal citato art. 30, comma terzo, Cost., e in quanto contrastano con l'art. 3, Cost., stabilendo un trattamento non giuridicamente giustificato di disparità successoria dei figli naturali rispetto ai figli legittimi. Il concorso del coniuge con i figli naturali è già regolato dall'art. 543 c.c., così come è regolato dall'art. 541 stesso codice, il concorso di figli legittimi e figli naturali e dall'art. 542, il concorso di figli legittimi, coniuge e figli naturali. Pertanto i diritti dei membri della famiglia legittima rispetto a figli naturali riconosciuti o dichiarati risultano tutelati in piena conformità della disposizione dell'art. 30, comma terzo, della Costituzione.

3. - Conseguentemente, per l'attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 30, comma terzo, Cost., la legge deve stabilire che a favore dei figli naturali, quanlo la filiazione è riconosciuta o dichiarata, è riservata la metà del patrimonio del genitore se questo lascia un solo figlio naturale o i due terzi se i figli naturali sono più, salvo quanto è disposto dagli artt. 541, 542, 543 per i casi di concorso.

4. - La Corte, a norma dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, afferma l'illegittimità costituzionale degli artt. 545 e 546 c.c. e conseguentemente l'illegittimità costituzionale degli artt. 538, 539 e 540 dello stesso codice, nelle parti in cui fanno richiamo ai predetti artt. 545 e 546. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 30 aprile 1973, n. 51 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Rossi - Angugliaro (avv. Piccardi) c. Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Agrò).

Ordinamento giudiziario - Consiglio superiore della magistratura - Riesame delle deliberazioni delle commissioni - Partecipazione dei membri di diritto - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 3; d.P.R. 16 novembre 1958, n. 916, art. 54, ultimo comma).

È costituzionalmente illegittimo con riferimento al principio costituzionale di eguaglianza, l'art. 54, ultimo comma, d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916, che, prima dell'entrata in vigore della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, escludeva i membri di diritto del Consiglio supe-

riore della Magistratura dal divieto di partecipare alle deliberazioni del Consiglio sui ricorsi e reclami contro le deliberazioni delle Commissioni (1).

(*Omissis*). — Secondo il sistema normativo vigente prima dell'entrata in vigore dell'art. 6 della legge 18 dicembre 1967, n. 1198, il primo Presidente della Corte di cassazione, presidente della Commissione di scrutinio a magistrato di Cassazione, poteva partecipare alle decisioni del Consiglio superiore della magistratura da adottarsi in sede di reclamo avverso le delibere della Commissione stessa, a differenza degli altri membri elettivi del Consiglio superiore, nei cui confronti operava come causa d'incompatibilità l'aver già fatto parte della suddetta Commissione (artt. 13, u.c., legge 24 marzo 1958, n. 195, e 54, d.P.R. 16 settembre 1958, n. 916).

La Corte costituzionale deve quindi decidere se la doppia veste che veniva in tal modo ad assumere il primo Presidente della Cassazione, membro di diritto del Consiglio superiore della magistratura ai sensi dell'art. 104 Cost., contrastasse o meno con gli artt. 97 e 3 della Carta.

Sotto il primo profilo è stata prospettata l'eventualità che la composizione dell'organo procedente al riesame potesse risultare contrastante con il principio di imparzialità della pubblica Amministrazione, per l'intervento necessario di colui che avendo già presieduto la Commissione di primo grado, non avrebbe potuto non essere influenzato dal voto già espresso.

Sotto il secondo profilo è stata posta in luce una ingiustificata disparità di trattamento tra i diversi membri del Consiglio superiore della magistratura, essendo inibito a quelli elettivi, e non al primo Presidente della Cassazione, come gli altri membri di diritto, di partecipare alla delibera di revisione degli scrutini, qualora avessero fatto parte della relativa commissione. Altra disparità è stata ravvisata tra i diversi scrutinati e in particolare tra colui « che abbia riportato tra i voti favorevoli quello del primo Presidente e che possa quindi contare su una coerente nuova favorevole valutazione, ed il collega che detto voto non abbia riportato e che debba quindi temere una coerente nuova valutazione sfavorevole ».

---

(1) Sulla partecipazione del Primo presidente della Corte di cassazione alla commisione di scrutinio a magistrato di cassazione: Conso, *I poteri del Primo presidente della Corte di cassazione*, in *Giur. it.* 1967, IV, 33.

La questione è fondata con riferimento all'art. 3 Cost., da cui discende, per regola generale, la parità di tutti i componenti gli organi collegiali, titolari di uguali diritti e doveri.

La partecipazione del primo Presidente della Cassazione alla delibera consiliare di revisione dello scrutinio non implicherebbe di per sè sola, automatica violazione del principio di imparzialità della pubblica Amministrazione, attesa l'amplissima composizione dell'organo di secondo grado e l'assenza di un interesse di parte nella persona del primo Presidente.

È invece da rilevare che la qualità del primo Presidente della Corte di cassazione, considerato dalla Costituzione come titolo per la sua partecipazione « di diritto » al Consiglio superiore della magistratura, non può autorizzare una discriminazione tra membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura, e membri di diritto, consentendo a questi ultimi, in deroga ai principî generali vigenti in materia, l'ulteriore potere di far valere una seconda volta la propria opinione, quando il Consiglio riesamini gli scrutini disposti dall'apposita commissione.

Rimane così assorbita ogni ulteriore censura prospettata nell'ordinanza di remissione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 9 maggio 1973, n. 56 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Capolozza - Mori (n.c.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Azzariti).

Imposte e tasse in genere - Violazione leggi tributarie - Poteri di perquisizione domiciliare della polizia tributaria - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost. artt. 24, 14; l. 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 30, 31, 32, 33).

È manifestamente infondata, con riferimento ai principî di difesa e di inviolabilità del domicilio la questione di legittimità costituzionale degli artt. 30, 31, 32 e 33 della legge 1 gennaio 1929, n. 4, sulla repressione delle violazioni alle leggi finanziarie, che consentono agli ufficiali della polizia tributaria di provvedere a perquisizioni domiciliari (1).

---

(1) Sui limiti della tutela della libertà domiciliare, in dottrina: BARILE e CHELI, *Domicilio (libertà di)* in *Enc. dir.*, 859. Per una precedente affermazione, in tema, da parte della Corte: sent. 9 aprile 1963, n. 45, in *Giur. cost.* 1963, 170.

In dottrina, sui poteri di ispezione della polizia tributaria: CARBONE e TOMMASICCHIO, *Le sanzioni fiscali*, Torino, 1959, 70; SECCHI, Milano 1966, 50; OKMAR, *I poteri di verifica ed ispezione della polizia tributaria*, in Giur it. 1970, 1, 1 e GALLO, *Diritto penale e processuale tributario*, Milano, 1971.

(*Omissis*). — 2. - Per i giudici *a quibus* (il pretore di Livorno e il tribunale di Pistoia) l'equiparazione della polizia tributaria alla polizia giudiziaria (artt. 30, 31 e 32 della legge 7 gennaio 1929, n. 4) e, più particolarmente, il potere loro attribuito di effettuare perquisizioni domiciliari (art. 33 della stessa legge) « senza che — essi affermano — sia prevista una qualsiasi garanzia per i diritti della difesa » sarebbe in contrasto con l'art. 24, secondo comma, Cost.

3. - La questione non ha fondamento.

Gli artt. 30, 31 e 32 della legge contengono norme di carattere organizzativo e di competenza funzionale, la cui matrice risiede nell'art. 221, ultimo comma, c.p.p. e che, di per sè, non conferiscono agli ufficiali ed agenti di polizia tributaria (e ai loro coadiutori) poteri diversi da quelli che il codice di rito prevede per la polizia giudiziaria.

Invero, l'art. 30 statuisce che l'accertamento delle violazioni alle disposizioni contenute nelle leggi finanziarie spetta agli ufficiali ed agenti della polizia tributaria e agli ufficiali ed agenti della polizia giudiziaria. L'art. 31 indica le categorie degli ufficiali e degli agenti di polizia tributaria, ai quali equipara, nei limiti della materia stabilita dalla legislazione speciale e del servizio cui sono destinati, i funzionari e gli agenti dell'amministrazione finanziaria. L'art. 32 regola i rapporti, per l'accertamento dei reati finanziari, tra la polizia tributaria e la polizia giudiziaria, nonchè le attribuzioni, sia concorrenti che sostitutive, della polizia giudiziaria.

Non v'è relazione alcuna tra gli articoli ora riassunti e l'art. 24, secondo comma, Cost., che non ne è, nè può esserne, vulnerato; e, d'altronde, in entrambe le ordinanze manca qualsiasi motivazione in proposito.

4. - Diverso è il problema che attiene all'art. 33 della legge n. 4 del 1929, che autorizza gli ufficiali della polizia tributaria, senza provvedimento dell'autorità giudiziaria, a procedere a perquisizioni domiciliari, « qualora abbiano notizia o fondato sospetto di violazioni delle leggi finanziarie costituenti reato ».

5. - È estraneo all'indagine il collegamento dell'art. 33 della legge (il quale, nel suo secondo comma, detta che la facoltà di eseguire perquisizioni domiciliari attiene « esclusivamente alle violazioni di leggi concernenti i tributi doganali, la privativa dei sali e tabacchi, le imposte di fabbricazione sugli spiriti, zuccheri e polveri piriche o agli altri casi in cui sia espressamente stabilito dalle leggi speciali ») con l'autonoma regolamentazione contenuta nell'art. 54 del r.d.l. 14 settembre 1931, n. 1175 (t.u. della finanza locale). Chè, anzi, le ordinanze di rimessione

non ne fanno il benchè minimo cenno (i capi di imputazione si conoscono solo dai fascicoli delle cause di merito), presupponendo per implicito l'applicabilità alle *res iudicandae* del censurato art. 33.

6. - Non è dato risolvere la questione senza tenere presenti alcune indispensabili premesse:

A) V'è differenza tra la inviolabilità della libertà personale, quale è tutelata dall'art. 13 Cost., e la inviolabilità del domicilio, quale lo è dall'art. 14 Cost. La perquisizione personale e la ispezione personale (al pari della detenzione e di qualsiasi altra forma di restrizione della libertà personale) non sono ammesse « se non per atto motivato dell'autorità giudiziaria e nei soli casi e modi previsti dalla legge » (art. 13, secondo comma) e i provvedimenti provvisori restrittivi della libertà personale ad opera dell'autorità di pubblica sicurezza sono sottoposti alle condizioni, tassative ed estremamente rigorose, dell'eccezionalità, della necessità e dell'urgenza (art. 13, terzo comma), mentre, per l'inviolabilità del domicilio, l'equiparazione all'inviolabilità della libertà personale e l'estensione delle stesse garanzie prescritte per la tutela di quest'ultima (art. 14, secondo comma) subiscono una deroga espressa, a fini economici e fiscali, oltrechè per motivi di sanità e di incolumità pubblica (art. 14, terzo comma).

B) L'art. 224 c.p.p., consente alla polizia giudiziaria di procedere di propria iniziativa a perquisizione personale e domiciliare nella flagranza del reato o quando vi sia stata evasione. Orbene, l'art. 33, primo comma, della legge n. 4 del 1929, che si apre con la dizione « Oltre a quanto stabilito dal codice di procedura penale per gli ufficiali di polizia giudiziaria ecc. » non innova il sistema, perchè non fa che estendere questo potere — epperò soltanto per le perquisizioni personali — ad altre situazioni, in aggiunta a quelle previste dalla legge processuale comune, ritenute *de jure* contingibili, urgenti e meritevoli di pronto intervento per il raggiungimento di scopi di essenziale interesse pubblico, costituzionalmente protetto. Questa Corte, occupandosi dell'art. 8 del d.P.R. 19 marzo 1955, n. 520, che dà facoltà agli ispettori del lavoro di visitare laboratori, opifici, cantieri e locali annessi e connessi con l'esercizio dell'azienda, ha asserito che tale norma, rientrando nell'ambito del terzo comma dell'art. 14 Cost., è pienamente legittima (sentenza n. 10 del 1971).

C) È da tener fermo che, se il sospettato diventa imputato (e anche prima per gli atti diversi da quelli in esame: sentenza n. 86 del 1968 di questa Corte), vanno rispettate le norme sull'istruzione penale.

D) Va da sè che già nella fase di accertamento è ammessa la presenza del difensore che sia avvertito e chiamato dal sospettato od inquisito. Ed è appena il caso di osservare che, per quanto riguarda la perquisizione domiciliare, la garanzia difensiva si esprime, appunto,

nella facoltà del difensore di assistervi, senza il diritto alla comunicazione dell'atto che sta per compiersi (art. 304 *ter*, terzo comma, c.p.p.; sentenza n. 63 del 1972 di questa Corte).

In conclusione, non sussiste il contrasto tra l'art. 33 della legge e l'art. 24, secondo comma, Cost. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 9 maggio 1973, n. 57 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* De Marco - Della Corte (avv. Lanzara) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. Gen. dello Stato Giorgio Azzariti).

Pensioni - Nuovo trattamento economico della magistratura - Inapplicabilità al personale collocato a riposo anteriormente al 1° settembre 1971 - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., art. 36, 3; d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, art. 4, secondo comma).

Non è fondata, con riferimento ai principî della giusta retribuzione differita e di eguaglianza, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma secondo, d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, in forza del quale, ai fini del trattamento di quiescenza per il personale della Magistratura collocato a riposo anteriormente al 1° settembre 1971, continuano ad essere computati gli stipendi spettanti al 30 giugno 1970 (1).

(*Omissis*). — 1. - Come si è posto in rilievo in narrativa, viene contestata davanti a questa Corte, in riferimento agli artt. 36 e 3 Cost., la legittimità dell'art. 4, comma secondo, del d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1080, in forza del quale, ai fini dei trattamenti ordinari di quiescenza, normali e privilegiati, continuano ad essere computati gli stipendi e gli altri emolumenti pensionabili spettanti al 30 giugno 1970, fino al 31 agosto 1971.

2. - Le questioni così proposte risultano infondate sotto entrambi i profili della violazione dell'art. 36, comma primo, e dell'art. 3 Cost.

---

(1) Sulla natura retributiva del trattamento di quiescenza, oltre alle decisioni citate in motivazione, cfr. sent. 27 giugno 1968, n. 75, in *Giur. cost.*, 1968, 1095, con nota di S. Giugni, *Indennità di anzianità*.

Sulla diversità di situazione tra impiegato in servizio attivo e in pensione, cfr. sent. 9 dicembre 1968, n. 124 in *Giur. cost.*, 1968, 2161.

Sotto il primo di tali profili deve rilevarsi:

Con le sentenze n. 105 del 1963, n. 3 del 1966, n. 78 del 1967, n. 112 del 1968, sia pure ad altri fini (conservazione del trattamento di quiescenza ai pensionati colpiti da condanna penale implicante interdizione dai pubblici uffici o da misure disciplinari), muovendo dal carattere retributivo del trattamento di quiescenza spettante in conseguenza di un rapporto di lavoro e dalla articolata protezione di cui nel vigente ordinamento costituzionale viene fatta oggetto, sul piano morale e su quello patrimoniale la retribuzione dei prestatori d'opera, questa Corte è pervenuta, in sostanza, all'affermazione dell'applicabilità dei principî sanciti dall'art. 36, comma primo, Cost., non solo alla retribuzione spettante in attività di servizio, ma anche a quella differita spettante dopo il collocamento in quiescenza.

Con ciò, peraltro, anche se si è pervenuti all'affermazione della intangibilità della pensione alla quale si sia acquisito il diritto ed al riconoscimento che debba essere assicurato al pensionato ed alla sua famiglia come all'impiegato in attività di servizio « un'esistenza libera e dignitosa » non si è giunti fino a stabilire criteri e limiti ai quali l'amministrazione sia obbligata, in base alla Costituzione, ad attenersi nello stabilire come a quale assicurazione debba provvedersi.

Si è, anzi, riconosciuto che appartiene alle valutazioni del legislatore ordinario disporre i mezzi per attuare tale principio, applicando in ogni caso il criterio della proporzionalità rispetto alla qualità e quantità del lavoro prestato durante il servizio attivo.

Ed, infatti, il legislatore ordinario, pur avendo stabilito il principio che la pensione debba essere liquidata sulla base dell'ultima retribuzione conseguita in servizio attivo, ne stabilisce la misura in rapporto alla durata di tale servizio con opportune graduazioni, a seconda che gli anni di servizio attivo dal minimo necessario per acquisire il diritto al trattamento di pensione giungano al massimo (di regola 40 anni) nel qual caso, comunque, la pensione non può superare l'80 % dell'ultima retribuzione pensionabile conseguita.

Ma tutto questo implica, dal punto di vista della costituzionalità, soltanto l'obbligo di tener presente il principio da attuare, ma non preclude, nell'ambito di una razionale discrezionalità, il potere del legislatore di stabilire le modalità ed i criteri, anche quantitativi, della disciplina concernente la materia.

Ne consegue che specie nella ipotesi di vaste ed onerose innovazioni, come quella introdotta con i decreti nn. 1030 e 1031 del 1970, anche in relazione alle esigenze di bilancio, si adotti un criterio di gradualità nello estendere al trattamento di quiescenza le maggiorazioni accordate per quello di attività, tanto più quando questa gradualità sia mantenuta, come nella specie, in un ristretto limite di tempo.

3. - Questo criterio di gradualità, di per sè non illegittimo sul piano costituzionale, concorre a dimostrare come la dedotta violazione del principio di eguaglianza non sussista: ed infatti non è dubbio che le situazioni dei collocati a riposo sono legittimamente differenziate in riferimento alla data di cessazione dal servizio. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 9 maggio 1973, n. 58 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Rossi - Alodino (n.c.).

Gratuito patrocinio - Compensi ai Consulenti tecnici - Mancata anticipazione degli onorari - Illegittimità costituzionale - Esclusione.
(Cost., art. 3, 24; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3282, art. 11, nn. 3, 4).

Non è fondata, con riferimento ai principî di eguaglianza e di difesa, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, nn. 3 e 4 del r.d. 30 dicembre 1923, sul gratuito patrocinio, che esclude l'obbligo dell'erario di anticipare ai consulenti tecnici anche le somme spettanti a titolo di onorari (1).

(*Omissis*). — La Corte Costituzionale deve decidere se l'art. 11, nn. 3 e 4, del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3282, nella parte in cui esclude l'obbligo dell'erario di anticipare ai consulenti tecnici anche le somme spettanti a titolo di onorari, contrasti o meno con gli artt. 3, cpv., e 24, terzo comma, Cost., che impongono al legislatore, rispettivamente, di rimuovere gli ostacoli economici che limitano di fatto l'eguaglianza dei cittadini, e di assicurare ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi in giudizio.

Nell'ordinanza di rimessione si afferma che il sistema vigente, non assicurando una pronta retribuzione professionale ai consulenti tecnici, realizzerebbe una difesa dei non abbienti del tutto insoddisfacente.

Questa Corte ha più volte esaminato il problema della adeguatezza della disciplina del gratuito patrocinio al fine garantito dalla

---

(1) La Corte ha fatto applicazione dei medesimi principî enunciati riguardo alla difesa d'ufficio dell'imputato con la precedente sentenza 12 aprile 1973, n. 35, in questa *Rassegna*, 1973, 647.

Costituzione. Ha più volte affermato che « *de lege ferenda* e da un punto di vista di politica legislativa può anche auspicarsi una diversa e migliore disciplina della difesa dei non abbienti; ma dalla opinione che un diverso ordinamento del servizio potrebbe meglio corrispondere alle finalità dell'art. 24 Cost., non si può trarre l'induzione della incostituzionalità dei mezzi ora esistenti, che a quelle finalità sono ugualmente diretti » (sent. n. 114 del 1964; cfr. anche sentenza n. 97 del 1970 e 149 del 1972).

Assai recentemente — con decisione concernente gli avvocati e procuratori, ma valida, nella sua motivazione, anche per i consulenti tecnici — ha riconosciuto che le disposizioni che non assicurano un compenso al professionista non violano gli artt. 3 e 24 Cost., perchè il gratuito patrocinio e il complesso delle norme vigenti in materia, costituiscono « mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione » compresi nella nozione di « appositi istituti » adoperata dalla Costituzione (sent. n. 35 del 1973).

In particolare va rilevato, per ciò che concerne l'ausilio del consulente tecnico alla difesa del litigante non abbiente, che l'anticipazione delle spese vive da parte dell'erario (art. 11 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3282) rimuove, nei limiti ritenuti congrui dal legislatore, gli ostacoli di ordine economico che limitano di fatto l'uguaglianza dei cittadini in questo settore, e rappresenta uno strumento rientrante negli appositi istituti che assicurano i mezzi per agire e difendersi in giudizio (artt. 3 e 24 Cost.).

Si è provveduto infatti ad assicurare l'assistenza ai non abbienti sotto il profilo in esame, con l'anticipazione, al consulente tecnico, da parte dell'erario, delle spese di viaggio e di tutte le altre effettivamente sostenute, e con l'imposizione dell'obbligo di prestare gratuitamente la propria opera professionale. La constatazione di eventuali inconvenienti non può indurre ad ignorare che il legislatore, pur facendo legittimo affidamento sull'osservanza delle norme deontologiche proprie dell'ordine professionale, ha affidato al giudice il compito di dirigere e controllare l'opera del consulente tecnico (artt. 194 e 196 c.p.c.).

Al fine poi di garantire che il consulente tecnico presti sempre la propria opera in maniera del tutto adeguata alle necessità della fattispecie, è stata prevista la sottoposizione del professionista ad un apposito procedimento disciplinare per il caso di manchevolezze nell'espletamento dell'incarico (artt. 19 ss. disp. attuaz. c.p.c.).

Per i casi più gravi soccorrono infine, ricorrendone gli estremi, le disposizioni degli artt. 328 e 366 (*Omissis*).

di normali effetti anche da un contratto di lavoro nullo o annullato, il giudice del merito non poteva far altro che partire dai connotati concreti del rapporto concreto per trarne poi le conseguenze giuridiche. Di guisa che, accertato insindacabilmente essersi in presenza di un rapporto di impiego privato, restano assorbite tutte le questioni sollevate dal ricorrente in ordine alla configurabilità di diverso contratto (appalto) ed alla nullità di questo, come restano del pari assorbite tutte le questioni relative all'eventuale indebito arricchimento, compresa quella di giurisdizione collegata in questa sede esclusivamente all'indebito medesimo. Laddove vanno esaminate tutte le censure relative alla applicabilità o meno alla specie dell'art. 2126 c.c. E per prima quella tesi del ricorrente non escluderebbe in radice la predetta applicabilità: sostiene infatti l'Assessorato siciliano che, ammettendo — come già ricordato — le leggi regionali del 1958 e 1959, nell'ipotesi di assunzioni di personale non di ruolo e fuori concorso, la responsabilità illimitata e solidale degli amministratori, ne conseguivano rapporti irregolari fosse stato posto in essere, la mancanza, in qualsiasi ipotesi e sotto qualsiasi profilo, di responsabilità dell'Amministrazione e l'impossibilità di attribuire il rapporto stesso all'Amministrazione, onde l'inapplicabilità in via di principio dell'art. 2126 c.c.

Ma — come già esattamente ha ritenuto la Corte del merito — la tesi suesposta non può essere seguita. Accertato che le citate leggi regionali hanno sancito, nel caso di assunzione di personale se non per pubblico concorso, non solo la nullità del provvedimento relativo, ma anche la responsabilità personale e solidale degli Amministratori della Regione e degli enti sottoposti alla sua vigilanza, che abbiano emesso i relativi provvedimenti, in ordine agli impegni di spesa conseguenti all'assunzione, è chiaro che queste leggi stabiliscono esclusivamente una responsabilità personale verso l'Ente degli amministratori, nel senso che in definitiva l'amministrazione non abbia a subire danni dalle assunzioni irregolari e gli impegni di spesa siano rimborsati in ultima analisi degli amministratori che abbiano infranto il divieto di legge, ma non significano affatto deroga al principio fondamentale, derivante dal rapporto di immedesimazione organica, che le obbligazioni assunte dai funzionari e amministratori per motivi inerenti all'attività e funzionalità dell'ente pubblico e non esclusivamente personale in detti funzionari, fanno capo alle amministrazioni di cui essi erano organi: principio generale che non è venuto meno, come è costante giurisprudenza, neanche dopo la norma dell'art. 28 della Costituzione. Quindi laddove si sia in presenza di rapporti privatistici posti in essere da organi dell'amministrazione in violazione di determinate norme, il rapporto farà sempre capo all'Ente, salva, se prevista, una responsabilità del funzionario, che abbia violata la norma, verso l'Ente. E ciò appunto avviene nella specie, cioè nel caso di irregolare assunzione di personale

Tutti i suddetti punti sono criticati dall'Assessorato ricorrente attraverso le varie censure che vanno raggruppate ed esaminate secondo il loro ordine logico. Ed in primo luogo quelle che ancor oggi si muovono avverso la qualificazione del rapporto. Il ricorrente insiste nel negare la suddetta qualificazione di rapporto privato di impiego, ancora fermandosi sulla definizione di rapporto anomalo di appalto, mascherante un rapporto di lavoro vietato dalle leggi siciliane e quindi nullo perchè, diretto ad eludere il predetto divieto legislativo (artt. 1344 e 1418 c.c.), onde non sarebbe rimasta che la possibilità di un indebito arricchimento in ordine al quale però vi sarebbe stato un difetto di giurisdizione del giudice ordinario, che avrebbe invaso, in relazione alla determinazione dell'*utilitas* conseguita dall'Amministrazione, il campo della discrezionalità riservato a quest'ultima. Ma, in realtà, una tale censura si dirige contro un accertamento di fatto, in quanto spetta al giudice del merito quale giudice del fatto, determinare il contenuto concreto di un determinato rapporto conformemente alla volontà delle parti ed alla intrinseca natura delle pattuizioni. E si è già accennato come la sentenza impugnata, nel procedere al detto accertamento, abbia esaminato esaurientemente tutti gli atti e le risultanze della prova testimoniale e cioè delle dichiarazioni di « qualificati, numerosi e concordi testimoni » per giungere al convincimento che vi fu una vera e propria assunzione diretta dei « cooperativisti » da parte dell'Assessorato, indipendentemente da ogni intermediazione della copisteria Averna (che è accertato non essere esistita) prima, e della cooperativa Edera poi, assunzione diretta che in mancanza di un fatto formale di nomina, non poteva dar luogo, secondo la costante giurisprudenza, se non a un rapporto di impiego di natura privatistica una volta ritenuto la continuità delle prestazioni, il carattere professionale di essa, la subordinazione e la collaborazione con i fini dell'ente. Di guisa che cade anche ogni accenno (pur contenuto nel ricorso) a difetto di motivazione, appalesandosi quest'ultima esauriente e completa in ordine a tutti i mezzi di prova acquisiti. Nè può dirsi, come accennato al principio del ricorso, che la conseguente qualificazione del rapporto come impiego privato sia erronea da un punto di vista giuridico in quanto una qualsiasi assunzione era vietata dalle citate norme regionali, onde anche se ci fosse stata una assunzione contro quel divieto, « da quell'ipotetico mezzo non poteva in nessun caso derivare alcuna conseguenza giuridica ».

Invero è facile vedere come l'impostazione data al problema della sentenza impugnata fosse quella giuridicamente esatta: in presenza (non occorre dimenticarlo) di un rapporto di natura privatistica, che da una parte si tendeva a definire di impiego sia pur di fatto e dall'altro di appalto stipulato « in fraudem legis » ed in presenza delle norme dell'art. 2126 la quale, come è noto, ammette, sia pure entro certi limiti (non illiceità della causa o dell'oggetto) la sussistenza e la produzione

bero cessate: questo provvedimento venne impugnato, sia dalla Cooperativa sia dai singoli soci, avanti il Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana il quale con decisione del 25 febbraio 1966, dichiarò inammissibile il ricorso per difetto di giurisdizione « mancando non solo un atto di nomina, ma anche una sia pure implicita volontà dell'amministrazione di assumere i ricorrenti ». Frattanto, però, il 1 luglio 1965, in attesa di una preventivata nuova legge di sistemazione, i « cooperativisti » furono riammessi a svolgere lo stesso lavoro di prima, ma con l'intesa che non avrebbero percepito alcuna retribuzione: tuttavia nel dicembre 1963 fu ad ognuno corrisposta la somma di L. 85.000 con mandati singoli, giustificati come « liquidazione fattura 30 ottobre 1965 relativi a lavori di copisteria effettuati per conto del Fondo siciliano ». Finalmente nell'ottobre 1966 i « cooperativisti » furono definitivamente estromessi dal lavoro a mezzo dell'Autorità di P.S. e denunciati per il reato di cui all'art. 340 c.p. (turbamento della regolarità di un ufficio pubblico), reato dal quale furono assolti, perchè il fatto non sussiste, dal pretore con sentenza 29 dicembre 1966.

Nel contempo la resistente aveva iniziato l'attuale giudizio innanzi il giudice ordinario, basando le sue domande sulla affermata sussistenza di un rapporto di impiego privato. Di fronte a tale affermazione e a quella contrastante dell'Assessorato, il quale negava potesse configurarsi un rapporto di impiego anche privato, onde poteva farsi ricorso se mai alla figura dell'indebito arricchimento con un palese difetto di giurisdizione del giudice ordinario ed aggiungeva che comunque un siffatto rapporto sarebbe stato nullo per il contrasto con le leggi regionali n. 14 del 1958 e 15 del 1959, e non avrebbe potuto produrre alcun effetto ex art. 2126 c.c., la Corte del merito, confermando nel resto la decisione di primo grado, ha ritenuto in fatto, attraverso l'esame delle varie prove, anche testimoniali, acquisite al processo, che si fosse in presenza di un rapporto di impiego privato, sia pure di fatto e che quindi potesse trovare applicazione l'art. 2126 c.c. che esclude la retribuzione per il lavoro di fatto prestato solo quando la causa o l'oggetto fossero stati illeciti: la Corte palermitana, poi, con una complessa motivazione (sulla quale si ritornerà a proposito delle singole censure) ha escluso che potesse parlarsi di illiceità della causa sia ex art. 1343, sia ex art. 1344 ed ha escluso anche la presenza di un motivo illecito comune ex art. 1345 c.c. Nè, infine, secondo la stessa Corte, l'applicabilità dell'art. 2126 c.c. sarebbe stata esclusa dalle norme delle leggi regionali citate, che sancivano per il caso di assunzioni *contra legem* la responsabilità personale degli amministratori, trattandosi di una responsabilità nei confronti dell'Amministrazione, non elidente quella basata su principî generali dell'Amministrazione medesima nei confronti dei terzi.

ma nell'assunzione da parte della Regione siciliana per la prestazione di attività necessaria al funzionamento di un suo ufficio, di dipendenti in violazione del divieto posto dalle citate leggi regionali, si configura un contratto di lavoro illegale, non a causa illecita) (1).

(*Omissis*). — Per la esatta comprensione del contenuto della sentenza impugnata e delle critiche ad essa mosse con il ricorso è opportuno premettere sinteticamente i dati di fatto, quali accertati dalla sentenza impugnata, che hanno dato luogo all'attuale controversia. È stato accertato infatti che la resistente fa parte di un gruppo di persone (circa 50) le quali, nel periodo dal 1960 al 1962, erano state ammesse senza alcun provvedimento di assunzione (peraltro vietato tassativamente dalle leggi regioni siciliane, n. 14 del 1958 e n. 15 del 1959), a svolgere mansioni impiegatizie presso l'Assessorato dalla Regione siciliana del lavoro e della cooperazione per la necessità di far funzionare il Fondo siciliano per l'assistenza ed il collocamento dei lavoratori disoccupati, istituito nel 1951 e potenziato nel 1959: in un primo momento il predetto personale era stato retribuito mediante un mandato collettivo intestato alla « copisteria Averna » e successivamente, dal luglio 1962, mediante mandati di pagamento emessi a favore della cooperativa « Edera » costituita tra gli assunti con lo scopo di « migliorare le condizioni economiche dei soci, con il promuovere una piccola attività lavorativa, organizzando in forma cooperativistica un servizio di lavoro di copisteria, dattilografia, stenografia e collaborazione tecnica e amministrativa presso le amministrazioni dello Stato, della Regione, enti locali ed enti di diritto pubblico ». Tale situazione durò fino al gennaio 1965, allorchè, a seguito di reiterati rilievi dei revisori del Fondo, l'Assessore regionale del lavoro, rappresentante *ex lege* del fondo stesso, comunicò alla Cooperativa che le sue prestazioni sareb-

---

(1) Sul principio contenuto nella prima parte della massima va ricordato l'orientamento giurisprudenziale già manifestatosi in Cass., 30 luglio 1969, n. 2887, v. Rep. F.I., 1184, 27, secondo il quale non può parlarsi di atto formale di nomina, esternante la volontà dell'ente di dar luogo ad un regolare rapporto di impiego pubblico quando lo stesso ente riconosca che sussisteva, all'epoca dell'assunzione, il divieto di assumere altro personale e, quindi, il divieto di dar vita ad altri rapporti di impiego pubblico.

Per l'ulteriore principio secondo il quale in difetto di atto formale può aversi, solo, rapporto di impiego privato soggetto alla giurisdizione ordinaria, v. Cass. 10 giugno 1972, n. 1829 e 11 ottobre 1971, n. 2823, entrambe in *Foro it.*, 1972, I 3108 con nota di *F. Satta*.

Sul problema dell'illiceità della causa nei contratti tipici v. GIORGIANNI, *Causa (dir. privato), Enciclopedia del diritto*, 1960, VI, n. 10.

Sullo stesso argomento, cfr. SICONOLFI, *Un caso di prestazione di opera a favore dello Stato*, in questa *Rassegna*, 1972, I, 370.

C. C.

agrarie di tali organi giudiziari. E la cassazione della sentenza impugnata deve avvenire senza rinvio, giacchè, non sussistendo una norma che ammette la perequazione dei canoni attinenti al rapporto *de quo*, la relativa causa non poteva essere proposta (art. 382, terzo comma c.p.c.). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 11 gennaio 1973, n. 63 - *Pres.* Flore - *Rel.* Tamburrino - *P. M.* Tavolaro (concl. conf.) - Assessorato della Regione siciliana del lavoro e della cooperazione (avv. Stato Carafa) e Sieripepoli (avv.ti Sciortino e C. Fornario).

Competenza e giurisdizione - Impiego pubblico - Assunzione di fatto in contrasto con divieto legislativo di assunzione - Rapporto d'impiego privato: effetti.

(cod. civ., art. 1325, 1343, 1344, 1345, 2096, 2126; L. region. siciliana, 7 maggio 1958, n. 14 e 7 maggio 1959, n. 15).

L'attività svolta con i caratteri della professionalità e della subordinazione, alle dipendenze di un ente pubblico, nell'ambito della realizzazione dei fini di questo, dà luogo, ove manchi un formale atto di nomina, ad un rapporto di impiego privato la cui cognizione rientra nei poteri dell'AGO: in particolare, la violazione delle leggi regionali che vietano alla Regione siciliana di assumere dipendenti senza concorso, produce la nullità del provvedimento di assunzione e la responsabilità personale degli amministratori che l'hanno adottato, ma non impedisce che al rapporto d'impiego privato, che di fatto deriva dall'attività prestata dal dipendente così assunto, sia applicabile la disciplina prevista per lo stesso e quindi non esclude che le prestazioni eseguite dal dipendente medesimo siano retribuibili dalla Regione (si ha contratto in frode alla legge quando le parti adottano uno schema negoziale astrattamente lecito per conseguire un risultato vietato dalla legge; tale ipotesi non ricorre nell'assunzione da parte della Regione siciliana di dipendenti per la prestazione di lavoro subordinato contro il divieto posto dalle leggi regionali sopraindicate: infatti, la causa, come funzione economico-sociale del negozio, va intesa, nei contratti tipici, come funzione concreta obiettiva, che corrisponde ad una delle funzioni tipiche ed astratte determinate dalla legge; pertanto, anche nei contratti tipici, avendo riguardo a detta funzione concreta, è concepibile una causa illecita, che si ha quando le parti, con l'uso di uno schema negoziale tipico, abbiano direttamente perseguito uno scopo contrario ai principî giuridici ed etici fondamentali dell'ordinamento,

Non occorre, da ultimo sottolineare la nessuna efficacia della circostanza che la stessa Amministrazione delle Finanze, con circolare 11 giugno 1965 della Direzione Generale del Demanio (circolare esibita nel giudizio di merito in copia informe dal Lombardo), avrebbe espresso opinione favorevole alla perequabilità dei canoni al patrimonio indisponibile dello Stato; è, infatti, pacifico (v., da ultimo, Cass. sent. 5 giugno 1971, n. 1674) che le circolari ministeriali spiegano effetto solo nell'ambito dei rapporti interni tra i vari uffici della stessa amministrazione e dai loro funzionari, e, quindi, non possono costituire fonti di diritto a favore di terzi nè di obblighi a carico dell'amministrazione e neppure può attribuirsi loro valore preminente e risolutivo quale mezzo d'interpretazione di norme di legge.

Infine, è opportuno osservare che sulla presente fattispecie contenziosa non può incidere in alcun modo la recentissima sentenza della Corte Costituzionale n. 155 del 27 luglio 1972 (dispositivo in *G. U.* n. 201 del 2 agosto 1972, edizione speciale) che, pubblicata dopo la discussione del ricorso dell'Avvocatura dello Stato contro il Lombardo, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune norme della legge 11 febbraio 1971, n. 11.

Tali norme non interessano, nè in via pregiudiziale assorbente, nè in via di riflesso, il problema specifico prospettato con tale ricorso. Infatti, se con tale sentenza (n. 2 del dispositivo) è stata dichiarata, tra l'altro, l'illegittimità dell'art. 3, secondo e sesto comma della legge che fissava tra 12 e 15, e con riferimento ad un caso particolare, n. 36 i coefficienti di moltiplicazione del reddito dominicale ai fini della determinazione del canone, ciò può riguardare soltanto, e rendere in via temporanea e inoperante (finchè non si sia provveduto dal legislatore ordinario; così, specificamente, per l'annata 1971-1972, la legge 8 agosto 1972, n. 462), tutto il sistema di perequazione dei canoni secondo i criteri innovativi, dettati dalla nuova legge; ma tali criteri erano destinati ad entrare in applicazione soltanto a decorrere dall'annata agraria 1970-1971 (secondo la disposizione transitoria contenuta nell'art. 30), mentre, nella specie, si trattava delle annate comprese tra il 1961 e il 1967, e la perequazione era stata chiesta in conformità delle precedenti norme, di cui agli artt. 3 e ss. della legge n. 567 del 1962, non travolte in sè da alcuna pronuncia di incostituzionalità (v., nel senso della costituzionalità delle norme sulla perequazione dei canoni dettate dalla legge del 1962, la sentenza della Corte Costituzionale n. 40 del 23 maggio 1964).

In conclusione, essendo fondato il primo motivo, il ricorso deve essere accolto, risultandone assorbito il secondo motivo, che, come si è visto prospettata una questione, del tutto subordinata, di competenza tra Tribunale e Corte d'Appello in sede ordinaria e Sezioni speciali

contratto aventi per oggetto beni patrimoniali indisponibili (ovvero beni demaniali).

Si è così, visto che i precedenti immediati e la ragione immediata della norma di cui all'art. 22, non corroborano l'interpretazione positiva che potrebbe emergere dalle espressioni « comunque concessi ». La considerazione, poi, di tutto il sistema normativo della nuova legge comporta il convincimento che non possano essere state volute dal legislatore così drastiche incidenze, non soltanto sull'aspetto paritario e sinallagmatico, ma, di riflesso e necessariamente anche sull'aspetto unilaterale e autoritativo del rapporto di concessione-contratto. Vuole, cioè, dirsi, che tutti, o, almeno la maggior parte, degli altri istituti che formano quel complesso normativo, correlativo alle parti sopravviventi della legge del 1962, appaiono, sia che funzionino automaticamente, sia per autorità del giudice, incompatibili con la posizione di preminenza, e di immanente tutela di un interesse pubblico — diverso da quello che presiede al regime vincolistico dei rapporti privati agrari — che conserva il concedente pubblico di beni pubblici. Così, dicasi, ad esempio, per le ampie facoltà e iniziative attribuite unilateralmente all'affittuario da tutto il Titolo II della legge del 1971 (art. 10 e ss.), per la trasformazione il miglioramento dei terreni; così dicasi per l'imposizione all'affittante dei miglioramenti consentiti dall'Ispettorato Agrario o, in via alternativa, per l'esecuzione diretta dagli stessi miglioramenti in danno dell'affittante (art. 11), così per la cessione, sempre nella stessa ipotesi, del contratto, anche senza il consenso del locatore, a membri della famiglia dell'affittuario, nettamente in contrasto con il naturale carattere *intuitu personae*, delle concessioni-contratto (art. 12, terzo comma).

Non occorre, infine, insistere nel rilevare in quale misura inciderebbe sulle concessioni-contratto, ove ad esse applicabile, la disposizione finale (art. 24) che prevede addirittura una trasformazione coattiva — a richiesta del coltivatore — della natura giuridica del contratto, quale voluto e stipulato dalle parti, cioè il mutamento in affitto di rapporto propriamente di altra natura (utilizzazione di erbe, certi contratti di pascolo ecc.) solo che in alcuni di essi vi siano elementi del contratto di affitto (ancorchè non prevalenti).

E sarebbe ben ardua opera per l'interprete — in difetto di una clausola legislativa di riserva, quale « in quanto compatibile con la natura del rapporto » ecc. — tentare di stabilire, nell'ambito dell'unico complesso normativo, una discriminazione e una graduatoria di compatibilità tra l'uno o l'altro dei singoli istituti e le concessioni-contratto, nel senso di accettare, come meno gravemente incidenti sull'elemento autoritativo, le norme sulla perequazione dei canoni, e di rifiutare, invece, quali aventi maggiore e più gravosa incidenza; gli altri istituti da ultimo menzionati.

minazione del prezzo e del canone di affitto attraverso quei meccanismi e quelle procedure si palesassero incompatibili con una successiva alterazione, specialmente in danno della P. A., del canone così stabilito, attraverso le pronunce giurisdizionali delle Sezioni Specializzate agrarie e l'applicazione dei criteri perequativi fissati dalle previste Commissioni provinciali. E, infatti, soltanto con le sentenze 18 gennaio 1969, numeri 114-118 e 22 dicembre 1970, n. 2744 (1), S. C. ha avuto occasione di chiarire che le norme della legge 12 giugno 1962, n. 571, essendo ispirate all'interesse generale dell'equilibrio delle prestazioni contrattuali, sono norme imperative che trovano applicazione in qualsiasi contratto di affitto di fondo rustico, senza alcuna particolare distinzione concernente la qualità dei contraenti, se, cioè, soggetti privati o enti pubblici e morali. Arbitrariamente, tuttavia, dalle massime di tali sentenze il resistente deduce che la giurisprudenza di questa Corte avesse già risolto *in terminis* il pur diverso caso, qui, come si è detto, controverso, dall'applicabilità del regime vincolistico dei canoni dei fondi rustici alle concessioni-contratto aventi per oggetto terreni appartenenti al patrimonio indisponibile (in ispecie; dello Stato), e che la norma dell'articolo 22 non abbia fatto altro che consacrare legislativamente tale soluzione.

È sufficiente, in proposito, considerare che le citate sentenze del 1969 e del 1970, riguardavano contratti di affitto di fondi rustici appartenenti ad un minore ente pubblico, non territoriale istituzione di assistenza e beneficienza: (Pio Istituto di Santo Spirito), facenti parte del suo patrimonio disponibile *iure privatorum*, cioè non destinati a pubblico servizio secondo le previsioni dell'art. 830, secondo comma c.c., e, quindi, non assimilabili a beni del patrimonio indisponibile dello Stato, delle Province e dei Comuni: e che il problema specifico, sottoposto all'esame del Supremo Collegio, era appunto e soltanto se a tali contratti fossero applicabili le norme dell'equo fitto, di cui alla legge n. 567 del 1962, atteso che l'affittuario si era reso aggiudicatario dell'affitto in sede d'asta, cioè con la forma prescritta dalle leggi sulle istituzioni di assistenza e beneficenza. In pregiudicato rimaneva, quindi il problema che, estraneo a quelle fattispecie concrete non risultava ancora emerso in termini altrettanto drastici nella giurisprudenza di merito — se quanto veniva stabilito per contratti di enti pubblici, aventi, per il loro oggetto, carattere intrinsecamente privato, ancorchè « l'evidenza pubblica » si fosse palesata nei procedimenti amministrativi di formazione dei contratti stessi, fosse trasferibile sul diverso campo delle concessioni-

(1) Cfr., per la legislazione precedente le sentenze 19 gennaio 1954, n. 90; 20 maggio 1952, n. 1461; 10 febbraio 1951, n. 325 e 29 novembre 1951, n. 2717.

gnificativo l'art. 22 della detta legge (contenuta nel Titolo VI - Norme finali) laddove (primo comma) stabilisce:

« Le norme della legge 12 giugno 1962, n. 567, e della presente legge si applicano anche ai terreni che comunque vengano concessi per l'utilizzazione agricola o silvo-pastorale dello Stato, della provincia, dei canoni e da altri enti » (*omissis*).

Non ritiene, tuttavia questa S.C. che la norma invocata possa avere alcuna efficacia risolutiva dell'attuale controversia.

E ciò nonostante le espressioni, *prima facie* significative « che comunque vengano concessi », e nonostante la generica intenzione interpretativa, o, ad ogni modo, retroattiva, che, ben può attribuirsi alla norma in oggetto, laddove essa, dopo avere, nella seconda parte del primo comma, stabilito che per tali concessioni deve essere adottata la licitazione o la trattativa privata, aggiunge, nel secondo comma, che « la disposizione del comma precedente si applica laddove sia stata indetta un'asta pubblica »; la quale ultima norma sembra avere significato pregnante, cioè nel senso sia che tutte le disposizioni della legge n. 11 del 1971 e di quella n. 567 del 1962 si applicano a « concessioni » in corso, ancorchè assentite in base ad aste pubbliche già esaurite, sia, inoltre, che, ove siano state indette delle aste, ancora non esaurite, la loro indicazione si intende revocata, per farsi luogo alla nuova imposta modalità di contrattazione. Tali precisazioni, tuttavia, ancora non significano che le apparentemente ampie e onnicomprensive espressioni della nuova legge abbiano effettivamente il significato di coinvolgere anche rapporti non meramente contrattuali, ma aventi, in relazione al loro oggetto-bene pubblico, cioè demaniale o patrimoniale indisponibile — la configurazione della concessione-contratto. E qui soccorre anzitutto l'indagine sull'origine della norma, emersa nell'ambito del travagliato *iter legislativo* della legge n. 11 del 1971. Risulta dalla relazione al Senato della Repubblica delle Commissioni 2° e 8° (relativi Martini e Salari, comunicata al Presidente il 6 dicembre 1969), che lo scopo della norma fu quello di precisare « che la qualificazione giuridica di soggetto di diritto pubblico del locatore non esclude l'applicabilità della normativa portata della nuova legge ».

Ciò, evidentemente, in rapporto alle incertezze manifestatesi nella giurisprudenza di merito, quanto all'applicabilità della legge n. 567 del 1962, e, particolarmente, delle norme di essa riguardanti la perequazione dei canoni, ai contratti di affitto di fondi rustici stipulati, per terreni appartenenti al loro patrimonio disponibile, dallo Stato, dalle Province, dai Comuni e da altri enti pubblici minori. Tali incertezze si riconnettevano, principalmente, al procedimento amministrativo e al modo di formazione del contratto, essendo sembrato, ad alcuni giudici e ad alcuni commentatori, che il procedimento dell'asta pubblica, richiesto normalmente per l'affitto di quei fondi rustici, ed, in particolare, alla deter-

danno dell'amministrazione inadempiente, e rimanendo parimenti escluso il rimedio della risoluzione, sempre *ante tempus,* in danno dell'amministrazione, per eccessiva onerosità sopravvenuta o alternativamente, la riduzione ed equità (art. 1467 c. c. primo e terzo comma); questa ultima notazione ha rilievo particolare nella specie, giacchè i criteri generalissimi che stanno a base dei vincolismi legali, quanto alla riduzione ed equità dei canoni attinenti ai fondi rustici (come, del resto, per quelli attinenti ai fondi urbani), si riconducono, in gran parte, al concetto di una sopravvenuta onerosità. In coerenza a tutto quanto precede, riguardo alle locazioni dei fondi urbani, è stato, appunto, ritenuto pacifico che i vincoli legali attinenti al prezzo e alla durata delle locazioni, non siano applicabili, laddove difetti una specifica norma di legge in contrario estensiva della relativa disciplina, alle concessioni-contratto che attribuiscono i privati al godimento di immobili appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dello Stato (v. Cass. sentenza 12 giugno 1953, n. 1720; sent. 30 aprile 1949, n. 1067; sent. 21 luglio 1949, n. 1903; Sent. 30 aprile 1949, n. 1067).

Riguardo ai fondi rustici (prescindendo dal problema delle proroghe legali, ancorate a diverso complesso normativo), l'esame della legge n. 567 del 1962, nelle sue articolazioni, non dà adito a ritenere che essa sia applicabile a concessioni del tipo di cui si discute. La terminologia « affitto di fondi rustici » in essa usata non appare, invero adeguata per designare anche le diverse entità giuridiche consistenti nelle concessioni-contratto aventi per oggetto l'utilizzazione agricola di terreni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato, e non esiste alcuna norma che permette di ritenere che, sia nel momento genetico, sia nel momento di esecuzione del contratto, alla volontà dell'Amministrazione, manifestantesi appunto, nella fissazione iniziale del canone, possano sovrapporsi i limiti determinati dalle Commissioni tecniche provinciali e, in caso di contestazione, le pronunce delle Sezioni specializzate.

Bene, quindi, l'amministrazione rileva che, trattandosi di canoni per l'uso speciale di beni patrimoniali indisponibili, la loro revisione è rimessa soltanto ai poteri unilaterali ed autoritativi della P. A. nelle forme e nei limiti fissati dai decreti legislativi (r.d. 25 febbraio 1924, n. 456 e modificazioni successive) citati a sostegno del motivo: normativa, questa, alla quale esiste un chiaro richiamo nella clausola n. 25 dell'atto del 1962.

Soltanto nel corso della discussione orale le parti hanno discusso, per trarne opposte conclusioni, l'influenza che, sulla fattispecie contenziosa, potrebbe avere, quale *ius superveniens,* la legge 11 febbraio 1971, n. 11 (Nuova disciplina dell'affitto dei fondi rustici), entrata in vigore in epoca successiva alla proposizione del ricorso; è stato, cioè, dal patrocinio della resistente indicato quale particolarmente pertinente e si-

tale conclusione si perviene attraverso un triplice ordine di considerazioni, attinente alla subordinazione della convenzione attuativa all'atto amministrativo unilaterale, in quanto lo scopo di interesse pubblico perseguito dalla P. A. è preminente rispetto allo scopo, per lo più di natura economica, perseguito dal privato; all'inscindibile correlazione tra l'uno e l'altro atto, in quanto ben può dirsi che la volontà dell'Amministrazione, manifestazione della sua potestà pubblica, siasi determinata alla concessione, ed abbia valutato l'interesse pubblico di provvedere ad emanare l'atto relativo, in funzione anche di tutta la struttura concreta della convenzione attuativa (durata, misura del canone ecc.); nella necessaria, quindi, incidenza di ogni eventuale provvedimento giudiziario, che modifichi il modo di essere della convenzione attuativa, sull'atto unilaterale e autorativo che ne rappresenta il presupposto; infine, all'impossibilità di identificare nella legge n. 567 del 1962, una volontà del legislatore estensiva della relativa disciplina alle concessioni-contratto.

Sotto il secondo e il terzo profilo, deve ricordarsi che i limiti ai poteri dell'A.G.O., desumibili dagli artt. 2 e 4 della legge n. 2248 del 1865, abolitrice del contenzioso amministrativo, inibiscono non soltanto l'emanazione da parte dell'A.G.O., nei confronti della P.A., di sentenze che, sovrapponendosi alla volontà pubblica espressa nell'atto amministrativo, implichino la revoca e la modificazione diretta dell'atto stesso, ma, in via più generale, di emettere pronunce che incidano e si sovrappongano, ancorchè in via indiretta ed implicita, sulla volontà pubblica, o tendano ad integrarla o modificarla. Trattasi di principî generali del nostro ordinamento giuridico, che — ancorchè ad essi non sia stata riconosciuta dignità di precetto costituzionale, cosicchè ben possono essere derogati dal legislatore ordinario, e sono stati derogati per singole fattispecie astratte — conservano tutto il loro vigore, anche come criterio generale di interpretazione, ladove la volontà derogativa del legislatore non risulti in modo inequivoco (v. oltre; si intende, poi, che il legislatore ordinario può anche intervenire direttamente a modificare le clausole della convenzione attuativa, nel qual caso, sorgendo controversia, le sentenze dell'A.G.O. avrebbero il valore di semplice accertamento e non già costitutivo e, determinativo). In aderenza a tali principî e in considerazione dell'inevitabile rifluire dell'estinzione o modificazione della convenzione attuativa sull'atto unilaterale che ne sta a base, dottrina e giurisprudenza prevalenti hanno ristretto in ben precisi limiti il concetto che da tale convenzione nascono anche a favore del privato diritti soggettivi tutelabili davanti all'autorità giudiziaria ordinaria; ciò nel senso che la tutela è normalmente limitata all'accertamento di eventuali comportamenti colposi dell'Amministrazione, alla declaratoria relativa, e alla condanna al risarcimento dei danni, rimanendone esclusa la risoluzione *ante tempus*, ex art. 1453 c.c., per autorità del giudice, in

alla qualità della mano d'opera impiegata dal concessionario (clausola n. 11), l'imposizione dell'obbligo al concessionario medesimo di compiere, nell'evidente interesse della funzionalità del cespite principale e con modalità minuziosamente determinate e in conformità di previsti ulteriori ordini dell'autorità militare, sfalci di erbe e di cespugli secchi, entro un'ampia zona di rispetto intorno agli edifici, e di asportare erbe e cespugli fuori del recinto entro il termine di quarantotto ore (clausola n. 5); previsioni, tutte queste, relative ad un *facere*, ad un *non facere* e ad *un pati*, che, se si adeguano perfettamente alla destinazione pubblica dei beni immobili principali: adibiti a polveriera e officina pirotecnica — non sembrano compatibili con la pienezza delle facoltà di godimento spettanti normalmente ad un affittuario o conduttore in base ad un contratto di mero diritto privato.

E, di fronte ad indici così persuasivi, perdono rilievo sia l'espressione « contratto » contenuta negli atti, e ricorrente promiscuamente con l'espressione « concessione », sia il richiamo di istituti contrattuali (condizione risolutiva espressa per inadempimento del concessionario, ecc.), perfettamente, del resto, compatibili con la convenzione attuativa di una concessione. Deve, analogamente, rilevarsi che non possono condividersi le deduzioni che la Corte di merito ha creduto di dovere trarre dalla forma delle convenzioni (scritture private registrate), giacchè è normale che i disciplinari delle concessioni-contratto vengano stipulate con scrittura privata, mentre la registrazione occorre anche per gli atti contrattuali dello Stato, al fine di dare a tali atti data certa. Nè, infine, importa la circostanza che l'attività dell'Amministrazione risulta globalmente essersi risolta e concretata nella forma della trattativa privata. Se, infatti, è vero che, in linea di massima, ciò mal si concilia col procedimento di cui l'atto autoritativo di concessione è il culmine (Cass. sent. 28 settembre 1955, n. 2658), è, tuttavia, altrettanto vero che, in un rapporto di concessione-contratto, i due atti che nel relativo procedimento si riscontrano, l'uno avente natura di provvedimento unilaterale della P. A., e l'altro avente natura convenzionale e di relativa determinazione dei diritti, obblighi e modalità della concessione, pur conservando ciascuno una propria autonomia funzionale coordinata all'assolvimento dell'unica complessa funzione fondamentale propria della fattispecie nella sua globalità, possono, anzichè dare vita a due distinti documenti, essere contenuti in un solo documento; spettando poi, al giudice, sulla base dell'interpretazione del documento stesso, stabilire se in esso possano ritenersi contenuti entrambi gli atti, quello autoritativo di concessione e quello convenzionale (cfr. Cass. sent. 24 gennaio 1967, n. 214 e la più volte citata sentenza n. 1614 del 1968).

Identificato nell'atto in contestazione una concessione contratto, ne deriva l'inapplicabilità, rispetto ad esso, dell'istituto della perequazione giudiziale dei canoni secondo le norme della legge n. 567 del 1962. A

mente revocabile, *ante tempus*, del rapporto. Vero è anche che la circostanza che, data la natura dell'oggetto, l'amministrazione *dovesse* e potesse disporre di alcune sue utilità a favore del privato soltanto attraverso lo strumento tipico della concessione-contratto, non significa ancora, di per sè, che l'amministrazione non abbia, invece, stipulato un normale ed efficace contratto di locazione o d'affitto. Infatti, a differenza dei beni pubblici, appartenenti al demanio, i beni patrimoniali indisponibili, pur essendo anch'essi destinati al conseguimento di fini pubblici, possono formare oggetto idoneo di contratto *iure privatorum*, il quale è soltanto annullabile — per essere stato il bene sottratto alla sua destinazione senza l'osservanza dei modi prescritti dalle leggi amministrative — essendo, peraltro, legittimata all'azione di annullamento soltanto la P. A., e, rimanendo, altrimenti il contratto convalidato e assoggettato, per tutti i riflessi, alla disciplina delle convenzioni di diritto privato in cui sia parte la P. A. (v., oltre la più volte citata sentenza n. 1604 del 1968; cass. sent. 5 dicembre 1960, n. 3209; sent. 24 maggio 1956, n. 1758). Senonchè, dall'esame degli atti 22 novembre 1961 e 14 maggio 1965 — esame che queste S.U. hanno il potere di compiere, con giudizio di fatto autonomo, diretto ed assorbente, in quanto si tratta di identificare e qualificare, ai fini della giurisdizione (cioè ai fini della dedotta improponibilità assoluta della domanda) la natura del negozio e di interpretarne la portata — non emerge affatto l'ipotesi sopra delineata, pur sempre anomala dato l'oggetto del contratto.

Infatti, il carattere di concessione si desume, anzitutto, dalla clausola n. 1 dell'atto del 1961, che ammette, in previsione dell'insorgenza di necessità dell'amministrazione stipulante o della Marina militare, la « rescissione » anticipata del contratto per iniziativa unilaterale dell'amministrazione, previo brevissimo preavviso e senza possibilità, per il concessionario, di pretendere alcun compenso; nella quale previsione è agevole riscontrare quel contrassegno tipico dell'intrinseco « fievolezza » e precarietà della posizione del concessionario, sulla quale sovrasta sempre il potere discrezionale di revoca unilaterale da parte dell'amministrazione per sopravvenute esigenze pubbliche, in contrapposto alla stabilità del godimento attribuito normalmente al conduttore, o affittuario, per tutto il tempo pattuito. Appaiono, poi, significative le numerose clausole dell'atto principale che impongono gravose restrizioni all'esplicazione del godimento del concessionario, quale la rigida limitazione temporale della facoltà di accesso al fondo entro determinate ore, comprese tra l'alba e il tramonto (clausola n. 10), con rigorosa esclusione dell'accesso o permanenza notturna, e la facoltà della P. A. di escludere in ogni ora, la presenza del concessionario e dei suoi dipendenti in occasione di operazioni particolari, non ulteriormente determinate, da compiersi nell'opera (clausola n. 9), la facoltà di ingerenza e di controllo, da parte dell'autorità militare, in ordine alla quantità e

30 ottobre 1969, n. 3581; 9 novembre 1967, n. 2705; 12 giugno 1963, n. 1576). È anche noto che, nonostante la posizione per alcuni riflessi paritetica delle parti per quanto riguarda le previsioni del disciplinare, i rapporti giuridici, in tali fattispecie, non si esauriscono in quelle previsioni, e che se da queste possono, come si è detto, nascere diritti soggettivi del concessionario verso l'amministrazione, tuttavia il diritto stesso alla conservazione della concessione è un mero diritto affievolito, che, nel contrasto con un prevalente interesse pubblico, profilantesi, in genere, per circostanze sopravvenute, può essere soppresso unilateralmente dall'amministrazione, con il rimedio tipico della revoca unilaterale dell'atto di concessione, e con la conseguente caduta della convenzione attuativa; rimedio ben distinto, questo, anche per la diversità dei modi e delle sedi della tutela giurisdizionale del privato, da quello della risoluzione, sia pure attuata per determinazione unilaterale della P. A., a seguito di inadempienza del concessionario (cfr. ancora la sentenza del S.C. n. 1602 del 1968). A questo punto, devesi rilevare che, secondo una tesi, di cui si trova un riflesso nella sentenza impugnata, il principio della indeclinabilità del mezzo da adibire per concedere la utilizzazione a favore di privati di beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato troverebbe una deroga, nel senso che tali beni potrebbero formare anche oggetto di private contrattazioni a contenuto obbligatorio (non reale o traslativo), e, quindi, di locazione o di affitto, sempre che tali rapporti non contraddicano alla destinazione di tali beni, e, particolarmente, se l'atto di contrattazione privata attenga a parti meramente accessorie del bene, ovvero importi il trasferimento al privato di utilità meramente marginali ritraibili dal bene stesso. Senonchè tale opinione, benchè sostenuta da parte della dottrina, con riguardo particolare appunto a terreni, suscettibili di sfruttamento agricolo, di pascolo, di raccolte d'erbe e di arbusti, ma costituenti zone di rispetto di edifici e stabilimenti appartenenti al patrimonio (anche militare) indisponibile o anche al demanio (ancorchè militare) dello Stato, e benchè se ne trovi traccia anche in alcune pronuncie di questa S.C. (v. la citata sentenza n. 1575 del 1963, e quella 28 giugno 1951, n. 1741), non può essere approvata.

Deve considerarsi, anzitutto, che sia che trattisi di beni accessori, sia che trattisi di beni di carattere pertinenziale, principî generali impongono che essi seguano, per ogni riflesso, la disciplina e il regime giuridico del bene principale, anche quando siano, in concreto, assoggettati a distinti atti di disposizione (cfr. art. 818, secondo comma c. c.). Deve rilevarsi, inoltre, che il rapporto di accessorietà, di servizio, con il bene principale, destinato istituzionalmente a scopo pubblico, postula un immanente controllo, da parte della P. A., sulla persistenza della compatibilità delle facoltà e delle utilizzazioni concesse al privato con quella destinazione, e, quindi, il carattere essenzialmente precario e unilateral-

è opinione pressochè incontroversa — altresì di carattere tassativo dell'elencazione dei beni demaniali e la necessità di una interpretazione restrittiva — che deve trattarsi di opere che servano in via immediata e diretta alla difesa, quali le fortezze e simili (cfr. l'art. 427 del c. c. del 1865), essendone escluse quelle opere e cose, che, pur avendo attinenza alla difesa militare, alle esigenze dei servizi delle forze armate, solo indirettamente servano a tale difesa; ciò si argomenta dall'articolo 826, che annovera tra i beni appartenenti al patrimonio indisponibile dello Stato le caserme e gli armamenti; del che, considerato il carattere esemplificativo di quest'ultima enumerazione, la dottrina e la giurisprudenza (v. Cass. sent. 25 maggio 1968, n. 1604) includono tra gli armamenti, tra l'altro, gli arsenali, i polverifici e le polveriere (salvo il caso, che non risulta ricorrere nella specie, della polveriera che sia annessa ad una fortezza); risultato al quale, secondo altra opinione, si può pervenire considerando tali edifici e stabilimenti quali beni destinati ad un pubblico servizio (v. articolo citato).

Bene patrimoniale indisponibile, quindi, la polveriera militare; e bene patrimoniale indisponibile anche il terreno circostante, destinato, come ovvio, a creare una sia pure ampia zona di rispetto intorno all'edificio inserviente al deposito e alla manipolazione di sostanze e materiali di così facile e intensa deflagrabilità, e, quindi, pericolosità. Ora, è noto che, così come per i beni propriamente demaniali, così anche per i beni patrimoniali indisponibili, data la loro comune destinazione alla diretta soddisfazione di pubblici interessi, l'unico modo legittimo e tipico, idoneo a sottrarli alla destinazione stessa attribuendone, entro certi limiti e per alcune utilità, la loro disponibilità a privati — ciò, per i beni patrimoniali indisponibili, secondo le previsioni dell'art. 828, secondo comma c. c., rinviate alle leggi amministrative è quello della concessione amministrativa —; vale a dire, che i rapporti posti in essere dall'amministrazione per consentire al privato l'utilizzazione di un bene patrimoniale indisponibile, per fini compatibili con la sua particolare destinazione pubblica, non possono non essere ricondotti alla disciplina dei negozi giuridici di diritto pubblico, cioè, in concreto, al regime della concessione amministrativa dei beni pubblici (v. oltre la già citata sentenza n. 1604 del 1968, e le sentenze di questa S.C. 25 maggio 1966, n. 1604; 10 marzo 1965, n. 395; 9 aprile 1964, n. 811; 12 giugno 1963, n. 1575; 28 marzo 1956, n. 957), assumendo, normalmente, tali negozi la configurazione della concessione-contratto; fattispecie, questa complessa, risultante dalla convergenza di un negozio unilaterale e autoritativo (atto deliberativo) della P. A., e di una convenzione attuativa (contratto, capitolato, disciplinare che dir si voglia), e quindi, di un rapporto contrattuale bilaterale che crea e attribuisce obblighi e diritti reciproci all'ente concedente e al privato concessionario (v., oltre le già più volte citate sentenze, n. 1606; del 1968, le sentenze di questo S.C.

meno, tali beni potrebbero formare oggetto esclusivamente di rapporti di diritto pubblico.

Nemmeno gioverebbe richiamare gli schemi della concessione-contratto; tale qualificazione non gioverebbe, infatti, a modificare la natura pubblicistica del canone.

Con il secondo motivo del ricorso, si censura, in subordine, la sentenza, denunciando l'incompetenza delle sezioni specializzate in materia di controversie agrarie relative all'affitto di fondi rustici.

Non poteva, secondo la ricorrente, venire in considerazione l'articolo 1, della legge 12 giugno 1962, n. 567, dato che, a tutto concedere, l'Amministrazione avrebbe dato in affitto un fondo rustico ma appartenente al patrimonio indisponibile dello Stato, cosicchè la competenza della sezione Specializzata, limitata ai rapporti privatistici di affitto, non avrebbe potuto in nessun caso estendersi a rapporti pubblicistici di concessione come quello in contestazione.

Il primo motivo del ricorso è fondato.

Al fine di identificare la natura del rapporto intercorrente tra l'Amministrazione delle Finanze dello Stato e il Lombardo era ed è rilevante, anzitutto, accertare la natura e il regime giuridico generale cui è assoggettato il terreno che forma oggetto del rapporto medesimo; dalla determinazione di tale natura e del correlativo regime giuridico deriva l'identificazione e l'assimilazione, o, al contrario, la non identificazione e non assimilazione del rapporto con uno di quei contratti agrari ai quali sono applicabili le norme sulle perequazioni di affitto dei fondi rustici contenute sulla legge 12 giugno 1962, n. 567 (v. artt. 2-5 e ss. per la formazione delle apposite tabelle da parte delle Commissioni tecniche provinciali e della Commissione tecnica centrale, e, particolarmente, l'articolo 7, che prevede l'adizione, da parte dell'uno o dell'altro contraente, delle Sezioni Specializzate del Tribunale per l'equo canone, ove il canone convenuto non sia contenuto entro i limiti determinati delle Commissioni tecniche).

Ora, considerato che il terreno appartenente all'Amministrazione militare, è attribuito, con il rapporto *de quo* dell'Amministrazione delle Finanze al Lombardo, per utilizzazione pastorizia e agricola (seminazione) circonda una polveriera militare, con annessa officina pirotecnica, è compreso nel suo recinto, e ne costituisce parte integrante, o se si vuole, un accessorio o una pertinenza, rimane escluso, *a priori*, che si tratti di bene appartenente al patrimonio disponibile dello Stato, e l'alternativa, posta, sia pure senza trarne conclusioni differenziate, dall'Amministrazione ricorrente, tra l'appartenenza al demanio pubblico in senso stretto, o, invece, al patrimonio indisponibile, deve essere risolta nel senso dell'appartenenza al patrimonio indisponibile. Infatti, l'articolo 822 c. c., nel primo comma, enuncia, bensì tra i beni appartenenti al demanio pubblico, le opere destinate alla difesa nazionale; ma

dovrebbe qualificarsi il rapporto di specie, nel quale il canone veniva discrezionalmente determinato dall'Amministrazione e poteva essere modificato con ulteriori determinazioni dell'Amministrazione, e non certo con un provvedimento del giudice ordinario, che avrebbe inciso, modificandolo, sull'atto amministrativo. Si pone, al riguardo, in rilievo che la giurisprudenza della Cassazione ha riconfermato il carattere pubblicistico dei canoni per l'uso speciale dei beni demoniali (Cass. 1893/69). Su tali canoni, siano essi determinati per legge, sia per provvedimento specifico delle autorità, non potrebbe incidere l'A.G.O.; la revisione dei canoni, anche contrattuali, è, del resto, prevista dall'art. 1, comma 4 del r.d.l. n. 456 del 1924.

Quindi, la circostanza che le convenzioni regolatrici siano state stipulate con le forme delle scritture private registrate non varrebbe a modificare la natura sostanziale del rapporto e non comporterebbe l'eccezione che si tratti di beni di utilità marginale rispetto al bene pubblico (polveriera). Non è esatto che i beni del patrimonio indisponibile possano formare oggetto di private contrattazioni a contenuto obbligatorio. Infatti, quando il carattere di indisponibilità non venga

---

com'è noto, il momento pubblicistico e che in definitiva esulano dall'ambito strettamente privatistico.

La difesa dello Stato aveva sempre sostenuto, anche in sede consultiva — e tale assunto trova oggi autorevole conferma giurisprudenziale —, che i beni demaniali o patrimoniali indisponibili non sono suscettibili di costituire l'oggetto di un contratto (ma, solo, di un atto autoritativo di concessione, accompagnato, al più, da un « modulo » convenzionale di diritto privato (c.d. concessione-contratto) e che le norme contenute nella citata legge si riferissero, pur adoperando il termine « concessione » in senso ampio ed atecnico, sempre e solo a rapporti di diritto privato che lo Stato o l'Ente pubblico stipulano in ordine a beni del *patrimonio disponibile* con gli strumenti negoziali del *diritto comune*. « Concessione », pertanto, nelle norme in esame, accanto ad « affitto », sta ad indicare non lo strumento genetico del rapporto (concessione come atto), ma il contenuto economico di una relazione che trova altrove la propria fonte (concessione come contenuto economico del negozio).

Per la giurisdizione del giudice amministrativo a decidere sulla controversia relativa alla legittimità del canone derivante dalla concessione in uso di bene appartenente al demanio, cfr. Cass. 21 giugno 1962, n. 1666 in Rep. *Foro it.*, 1963, Demanio 22.

In dottrina v., E. Favara, *Canoni di affitto di beni di enti pubblici aggiudicati al sistema dei pubblici incauti e perequazione tabellare*, in *Giur. agr. it.*, 1967, 55; *Gobbi, Concessioni amministrative e diritto di prelazione*, id., 1968, 653.

La questione è, in parte, superata dalla recente legge 10 dicembre 1973, n. 814, art. 5, che estende l'applicabilità delle norme sulla determinazione dei canoni ai terreni demaniali dati in *concessione* per sfalcio di erbe o pascolo.

C. C.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 gennaio 1973, n. 8 - *Pres.* Rossano - *Rel.* La Farina - *P. M.* Di Majo (diff.) - Ministero delle finanze (Avv. dello Stato Albisinni) c. Lombardi (avv. De Palma).

Competenza e giurisdizione - Bene del patrimonio indisponibile - Utilizzazione agricola - Concessione - Contratto - Domanda giudiziale diretta alla perequazione del canone - Improponibilità.
(art. 22 l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 7, l. 12 giugno 1962, n. 567).

Anche dopo l'entrata in vigore della legge 11 febbraio 1971 n. 11 non è proponibile la domanda di perequazione giudiziale dei canoni di affitto agrari nei confronti della P. A. statale che abbia disposto per l'utilizzazione agricola di un bene appartenente al patrimonio indisponibile mediante concessione-contratto (1).

(*Omissis*). — Con il primo motivo del ricorso dell'Amministrazione delle Finanze, si denuncia difetto di giurisdizione, violazione e falsa applicazione dell'art. 4 della legge 20 marzo 1965, n. 2248, all. E, in relazione agli articoli 1362, 1363, 1367, e 1369 c. c., alla legge 12 giugno 1962 n. 567 e ai principî sui proventi del pubblico demanio contenuti nel r.d. 25 febbraio 1924, n. 456, nel d.l. C.P.S. 1 gennaio 1947, n. 24, nella legge 8 gennaio 1949, n. 8 e nella legge 21 dicembre 1961, n. 1501, nonchè insufficiente e contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia (art. 360, nn. 1-3-8 c.p.c.).

Sostiene l'Amministrazione che il rapporto di concessione in uso speciale dei beni del demanio (o quantomeno di beni patrimoniali indisponibili) si qualifica come rapporto pubblicistico di concessione. E tale

---

(1) L'importante sentenza trova il suo specifico precedente in Cass. SS. UU. 25 maggio 1971, n. 1538; *Foro it.* 1971, 1, 2815 (*nota*).

Discutendosi in tale fattispecie sulla concessione di un pascolo appartenente al patrimonio indisponibile dell'Ente di sviluppo in Sardegna, la Corte suprema ebbe ad affermare l'improponibilità dell'azione diretta alla perequazione del canone dinanzi all'AGO.

Nel caso di specie si trattava di stabilire se le leggi 1962/567 e 1971/11 fossero applicabili a rapporti concessivi nei quali predomina,

(*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato anche l'avv. Carlo CARBONE.

Tale articolo stabilisce i compiti delle Commissioni provinciali per il lavoro domestico fra i quali vi è quello di determinare le tariffe convenzionali del vitto e dell'alloggio. Le deliberazioni delle Commissioni sono rese esecutive con decreto prefettizio contro il quale è ammesso ricorso al Ministro per il lavoro e la previdenza sociale che decide sentita la Commissione centrale per la disciplina del lavoro domestico.

Nel procedimento di formazione delle tariffe risulta assicurata la partecipazione dei lavoratori domestici. I loro rappresentanti, designati dalle associazioni sindacali di categoria, sono presenti, in qualità di componenti ed in numero uguale a quello assegnato ai rapresentanti dei datori di lavoro, sia nella Commissione centrale (art. 11) che nelle Commissioni provinciali (art. 12). Viene così protetta nella fase amministrativa la posizione dei lavoratori ai quali non è inoltre preclusa, in base ai principî generali, la tutela giurisdizionale prevista dall'ordinamento. — (*Omissis*).

carattere di continuità. Quando ciò accade, ovviamente, non può essere disconosciuta la natura retributiva del vitto e dell'alloggio; essi rappresentano parte del corrispettivo convenuto e dovuto per il lavoro prestato e del loro equivalente in denaro deve, pertanto, tenersi necessariamente conto ai fini della determinazione della misura complessiva della retribuzione.

Dalla premessa che, in tutti i casi in cui siano convenzionalmente dovuti, il vitto e l'alloggio concorrono a formare la retribuzione del lavoratore discende evidente la conseguenza che non può prescindersi dalla loro concreta valutazione quando occorra calcolare l'indennità di anzianità da corrispondere per le ipotesi di licenziamento o di dimissioni del lavoratore. Una puntuale regola in tal senso è stabilita nell'art. 2121, ultimo coma, c.c., relativo al computo delle indennità di preavviso e di anzianità, il quale espressamente include nel calcolo della retribuzione « l'equivalente del vitto e dell'alloggio dovuto al prestatore di lavoro ». La limitazione prevista dall'art. 17 della legge impugnata che commisura, invece, l'indennità di anzianità dei lavoratori domestici alla sola retribuzione in denaro comporta, quindi, una disparità di trattamento rispetto agli altri lavoratori subordinati che non appare fondata su alcuna razionale giustificazione.

La norma denunciata, d'altronde, non si armonizza e, anzi, è in palese contrasto col contenuto di altre disposizioni dello stesso testo legislativo: non riesce, infatti, a comprendersi perchè quella valutazione esclusa nel computo dell'indennità di anzianità sia stata, per contro, riconosciuta in tema di trattamento economico per le ferie (durante le quali spetta al lavoratore « un compenso sostitutivo » del vitto e dell'alloggio - art. 10); per il congedo matrimoniale (nel quale « è corrisposta la normale retribuzione in denaro ed il corrispettivo di quella in natura » - art. 15) e per il caso di licenziamento senza preavviso (in cui è dovuto, oltre alla retribuzione in denaro, anche « un compenso economico sostitutivo » del vitto e dell'alloggio - art. 16, terzo comma).

Per le considerazioni anzi svolte va, quindi, ritenuta l'illegittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 3 Cost. della norma impugnata nella parte in cui essa, nelle lettere *a* e *b* limita il calcolo dell'indennità di anzianità alla sola retribuzione in denaro e non valuta l'equivalente del vitto e dell'alloggio che siano convenzionalmente dovuti al prestatore di lavoro.

In siffatta pronuncia restano, ovviamente, assorbiti gli altri motivi di incostituzionalità prospettati in riferimento agli articoli 35 e 36 Cost.

3. - Non fondata, invece, è la questione di legittimità costituzionale sollevata dal pretore di Firenze nei confronti dell'art. 14 della legge in esame.

escludendo il vitto e l'alloggio, mentre non è fondata la questione dell'art. 17 della stessa legge sulla formazione delle tariffe per vitto e alloggio (1).

(*Omissis*). — 1. - Con le due ordinanze indicate in epigrafe del pretore e del tribunale di Firenze viene sollevata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli artt. 3, 35 e 36 della Costituzione, dell'art. 17, lettere *a* e *b*, della legge 2 aprile 1958, n. 339, « per la tutela del rapporto di lavoro domestico » nella parte in cui la norma commisura l'indennità di anzianità, dovuta nel caso di licenziamento o dimissioni, alla sola retribuzione in denaro e non tiene, invece, conto del vitto e dell'alloggio che pure rappresenterebbero parte integrante della retribuzione.

Il pretore di Firenze ha inoltre denunciato l'incostituzionalità, in riferimento agli artt. 36 e 24 Cost., dell'art. 14 della citata legge nella parte in cui la norma detta la disciplina per la determinazione delle tariffe convenzionali relative al vitto e all'alloggio, rilevando che l'avere attribuito all'autorità amministrativa la determinazione di una parte della retribuzione spettante al lavoratore domestico comporterebbe la sottrazione al giudice del potere-dovere di valutare l'adeguatezza e sufficienza della retribuzione e la violazione, nel contempo, del diritto del lavoratore di agire in giudizio a tutela delle proprie ragioni.

I due giudizi, congiuntamente discussi all'udienza, possono essere riuniti e decisi con unica sentenza.

2. - Fondata è la denuncia di incostituzionalità, in riferimento all'art. 3 Cost., formulata dalle ordinanze di rimessione nei riguardi dell'art. 17, lettere *a* e *b*, della legge impugnata.

Nel rapporto di lavoro domestico il corrispettivo in denaro non è sempre l'unica componente della prestazione alla quale il datore di lavoro è tenuto nei confronti del lavoratore.

A volte, infatti, le parti concordano nel volere che il vitto e l'alloggio siano assicurati al lavoratore a compenso del lavoro prestato e con

---

(1) La questione era stata dichiarata manifestamente infondata, con riferimento sia all'art. 3 sia all'art. 36 Cost., da Cass. 11 novembre 1971, n. 3234 in *Foro it.*, 1972, I, 1609.

Il altre decisioni la Corte ha affermato che le particolari caratteristiche del rapporto di lavoro domestico possono giustificare una speciale disciplina difforme da quella del rapporto di lavoro nell'impresa (sent. 15 luglio 1969, n. 135, in questa *Rassegna* 1969, I, 811).

Sul principio che la prestazione del vitto e dell'alloggio fa parte della retribuzione: Cass. 16 novembre 1968, n. 3750, in *Foro it.*, 1969, I, 31.

Repubblica, emesso su proposta del Ministro per il lavoro e la previdenza sociale.

L'anzidetta disciplina consente, perciò, di affermare che sussistono nel presente caso limiti e controlli sufficienti per garantire gli obblighi alla prestazione e per escludere che nella norma impugnata si ravvisi la lamentata violazione dell'art. 23 Cost. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 6 giugno 1973, n. 71 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Reale - Presidente Regione Siciliana (avv. Ottaviano) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Coronas).

Sicilia - Rapporti finanziari con lo Stato - I. G. E. riscossa fuori il territorio regionale - Atti economici compiuti in Sicilia da filiali e stabilimenti di Società - Spettanza allo Stato.

(St. Reg., art. 36; d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, art. 4).

Spettano allo Stato, e non alla Regione Siciliana, i proventi dell'IGE riscossa in abbonamento dagli uffici finanziari dello Stato aventi sede fuori del territorio regionale siciliano e relativi ad atti economici compiuti in Siclia da filiali, depositi e stabilimenti di Società ed enti aventi la sede centrale in altra parte del territorio dello Stato (1).

---

(1) Sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione siciliana, in dottrina: G. ZINGALI, *Del riparto dei tributi tra lo Stato e la Regione Siciliana*, Milano, 1960.

Sulla inammissibilità dell'azione di rivalsa nei confronti della Regione, cfr. Sez. Un. 25 febbraio 1972, n. 565, in questa *Rassegna*, 1972, I, 322.

CORTE COSTITUZIONALE, 6 giugno 1973, n. 72 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Benedetti - Arrigoni ed altri (n. c.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Carafa).

Lavoro - Rapporto di lavoro domestico - Indennità di licenziamento non comprensiva del vitto e dell'alloggio - Illegittimità costituzionale - Determinazione delle tariffe per vitto e alloggio - Legittimità.

(Cost., art. 36; l. 2 aprile 1958, n. 339, art. 17, lett. *a* e *b*, art. 12).

È fondata, con riferimento al principio della giusta retribuzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 17 lettere a *e* b *della legge 2 aprile 1958, n. 339, sulla tutela del lavoro domestico, nella parte in cui commisura l'indennità di anzianità alla sola retribuzione in denaro,*

2. - La questione non è fondata.

Il problema della interpretazione e portata dell'art. 23 Cost., è stato ripetutamente affrontato e risolto dalla Corte. Nelle numerose pronunce riguardanti questo precetto è stato precisato che esso è applicabile a qualsiasi prestazione patrimoniale o personale obbligatoriamente « imposta » in base alla legge, chiarendosi inoltre che nella norma legislativa che conferisce il potere di imposizione non deve essere necessariamente specificato il limite massimo della prestazione imponibile. Il principio posto nell'art. 23 Cost. esige, invece, che nella legge siano indicati criteri idonei e sufficienti a delimitare la discrezionalità dell'Ente impositore in modo che sia preclusa la possibilità di un esercizio arbitrario del potere attribuitogli.

3. - Venendo ora all'esame della questione oggetto del presente giudizio è anzitutto da rilevare che i contributi obbligatoriamente imposti a carico dei consulenti del lavoro rientrano, per detto loro carattere, nella sfera di applicazione dell'art. 23 della Costituzione. Occorre pertanto verificare se nella legge 12 ottobre 1964, n. 1081, della quale fa parte la disposizione denunciata, siano concretamente indicati i criteri e i limiti indispensabili per il legittimo esercizio del potere di imposizione da parte del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro. Dal testo dell'art. 23 lettera *c*), coordinato con altre disposizioni della legge in esame, è dato inferiore che esiste un criterio limite per la determinazione dei contributi e che non mancano i controlli sull'operato dell'organo deliberante. La determinazione dei contributi è anzitutto ancorata dal legislatore al limite del fabbisogno finanziario « strettamente necessario a coprire le spese » di funzionamento degli organi consiliari. L'entità concreta di dette spese è a sua volta desumibile dai bilanci consuntivi annuali sulla cui regolarità si esercita sia il controllo interno dei revisori dei conti (articoli 19 e 22), sia la vigilanza esterna del Ministero del lavoro e della previdenza sociale e del Ministero di grazia e giustizia (art. 25). La rigorosa commisurazione delle prestazioni « imposte » alle sole spese strettamente necessarie per il fabbisogno degli organi rappresenta, quindi, invalicabile e valido limite del potere di imposizione in esame.

È inoltre da rilevare che il procedimento di formazione della deliberazione relativa ai contributi risulta nella specie disciplinato in modo da assicurare la partecipazione ed il controllo e della categoria interessata e degli organi di vigilanza. La deliberazione, infatti, non è rimessa alla sola iniziativa del Consiglio nazionale, ma viene adottata sulla base di specifiche proposte all'uopo formulate dai vari Consigli provinciali la cui origine elettiva vale a rendere attuale la rappresentanza degli interessi della categoria dei consulenti del lavoro; la deliberazione deve peraltro essere approvata con decreto del Presidente della

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1973, n. 67 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Benedetti - Persico (avv. Lubrano) Albo dei Consulenti del Lavoro di Roma (avv. Salari) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Carafa).

Lavoro - Consulenti del Lavoro - Contributi per l'Albo - Riserva di legge - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost., art. 23; l. 12 ottobre 1964, n. 1081, art. 23, lett. c).

Non è fondata, con riferimento al principio della riserva di legge in materia di prestazioni patrimoniali, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 23, lett. c, della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, che attribuisce al Consiglio Nazionale dei Consulenti del Lavoro il potere di stabilire i contributi dovuti per l'iscrizione all'Albo (1).

(*Omissis*). — 1. - La questione di legittimità costituzionale proposta dal giudice conciliatore di Roma, come è dato chiaramente desumere dalla parte motiva dell'ordinanza di rimessione, non si riferisce all'intero art. 23 della legge 12 ottobre 1964, n. 1081, bensì alla sola disposizione contenuta nella lettera c) dello stesso articolo, la quale attribuisce al Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro il potere di determinare, « su proposta dei Consigli provinciali, entro i limiti strettamente necessari a coprire le spese, la misura dei contributi di cui alla lettera *i*) del precedente articolo 14 » (ossia il contributo per l'iscrizione nell'Albo, quello da corrispondersi annualmente dagli iscritti e i contributi per il rilascio di certificati o attestazioni) « nonchè la quota necessaria per il funzionamento del Consiglio nazionale ».

Il giudice *a quo* denuncia il contrasto della norma in questione col principio enunciato dall'art. 23 Cost., secondo il quale nessuna prestazione patrimoniale può essere stabilita se non in base alla legge, rilevando che i singoli interessati non avrebbero la possibilità di esercitare un controllo sulla discrezionalità usata dall'Ente impositore nell'esercizio del potere attribuitogli.

---

(1) La Corte ha fatto applicazione del principio più volte affermato che la riserva di legge garantita dall'art. 23 Cost., è rispettata ove la legge che attribuisce all'amministrazione poteri discrezionali, contenga criteri idonei a delimitare l'ambito dei poteri stessi (sent. 11 luglio 1969, n. 129, in *Giur. cost.*, 1969, 1765 e 18 marzo 1957, n. 47, *ivi*, 1957, 598, con note di richiami).

(*Omissis*). — 3. - Gli artt. 21, 26, 31, 34 delle disposizioni annesse al richiamato r.d.l. 1923, n. 2328, contengono disposizioni normative letteralmente identiche e differiscono soltanto rispetto alle categorie dei soggetti ai quali ogni singola disposizione si riferisce.

Infatti, l'art. 21 disciplina il riposo periodico del personale di scorta ai treni e del personale navigante; l'art. 26, quello delle stazioni e degli scali; l'art. 31, quello del personale delle linee; e, infine, l'art. 34, quello del personale vario.

Le norme impugnate dettano, in perfetta sincronia: « tra i riposi continuati in residenza... ve ne debbono essere 52 all'anno della durata di 24 ore, senza pregiudizio del congedo regolamentare ».

4. - Questa Corte ha già dichiarato, con sentenza n. 146 del 1971, l'illegittimità costituzionale dell'art. 21, uniformandosi alla sentenza n. 150 del 1967, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 16 dello stesso r.d.l. 1923, n. 2328, e riferibile al riposo periodico del personale di macchina. Consegue, pertanto, la manifesta infondatezza della questione sollevata in merito all'art. 21.

5. - La Corte, con le sentenze n. 150 del 1967 e n. 146 del 1971, ha ritenuto che la formulazione vaga e imprecisa delle norme contemplate violi il principio del diritto al riposo settimanale nel concetto espresso dall'art. 36, terzo comma, Cost., in quanto consente di raggruppare in modo irrazionale e arbitrario le giornate di riposo e di concederle anche dopo lunghi periodi di lavoro o addirittura in un unico contesto di tempo.

La Corte ha altresì stabilito, con le richiamate sentenze, che l'art. 36, terzo comma, Cost., col termine «riposo settimanale» intende affermare la periodicità del riposo, nel rapporto, in linea di massima, di un giorno su sei di lavoro. Ha chiarito, infine, che la varietà di qualità e di tipi di lavoro non consente una uniforme disciplina che urterebbe contro gli interessi del mondo del lavoro e degli stessi lavoratori, per cui devesi necessariamente ammettere la legittimità di una periodicità differenziata. Tale disciplina differenziata deve attenersi ai seguenti principî:

a) si tratti di casi di necessità a tutela di apprezzabili interessi;

b) non vengano superati i limiti di ragionevolezza sia rispetto alle esigenze particolari della specialità del lavoro, sia rispetto alla tutela degli interessi del lavoratore, soprattutto per quanto riguarda la salute dello stesso.

Poichè le norme impugnate con le ordinanze del tribunale di Milano e della Corte di appello di Genova ricadono nello stesso vizio già rilevato per gli artt. 16 e 21 del medesimo r.d.l., dovrà esserne riconosciuta l'illegittimità costituzionale. — (*Omissis*).

6. - Si assume, infine, che il porre a carico del datore di lavoro la prestazione assicurativa, nel caso di avvenuto infortunio, qualunque sia l'importo, maggiore o minore, di detto onere, violerebbe il principio della proporzione e della gradualità con la capacità contributiva, di cui all'art. 53 Cost.

Anche questo assunto non è fondato. Esso presuppone che il suaccennato onere vada ricondotto nell'ambito del sistema tributario, mentre si è dimostrato che ne prescinde per diversità di titolo e per autonome ragioni, che attengono alla sospensione degli effetti della garanzia assicurativa. L'onere tributario va tenuto distinto da quello che, invece, attiene all'adempimento delle prestazioni fondamentali e comuni imposte a tutti i datori di lavoro per finalità di preminente interesse generale in materia di infortunistica.

Si tratta qui di conseguenze giuridiche, a carattere indirettamente sanzionatorio, basate su fatti obiettivi e non adeguabili, nella loro valutazione pecuniaria, a rispettive posizioni contributive. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1973, n. 65 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Amadei - Aratore (avv. Santoro) c. Azienda trasporti municipalizzata di Milano (avv. Villari).

Lavoro - Riposo settimanale - Addetti ai pubblici servizi di trasporto in concessione - Mancato scaglionamento del riposo - Illegittimità costituzionale.

(Cost. art. 36; r.d.l. 19 ottobre 1923, n. 2328, disp. omesse, artt. 26, 31, 34).

Sono costituzionalmente illegittime, per contrasto col diritto al riposo settimanale, gli artt. 26, 31, 34 delle disposizioni annesse al r.d. 19 ottobre 1923, n. 2328, recante norme per gli orari e i turni di servizio al personale addetto ai pubblici servizi di trasporti in concessione, in quanto consentono di raggruppare in modo irrazionale ed arbitrario le giornate di riposo settimanale (1).

---

(1) La Corte ha fatto applicazione dei medesimi principî enunciati nelle precedenti sentenze 15 dicembre 1967, n. 150 e 30 giugno 1971, n. 146, richiamata in motivazione (in questa *Rassegna*, 1968, I, 8 e 1971, 7, 980).

In dottrina, TAVASSI, *Riposo settimanale e art.* 36 *della Costituzione*, in *Giur. cost.* 1967, 1746 e CORRADO, *L'art.* 36, *comma* 3° *Costit. e la disciplina del riposo settimanale degli addetti con turni periodici ad attività non passibile di interruzione*, in *Giur. it.* 1968, I, 1, 1302.

di contributi a titolo di premio, e sia di assunzione di spese dell'assicurazione, le quali sono « ad esclusivo carico del datore di lavoro » (art. 27 t.u.). Il datore di lavoro, che a tutto ciò si sottragga, eludendo gli oneri relativi, viene a perdere il beneficio della propria copertura assicurativa, che va sempre esclusa, in via di principio comune, quando l'infortunio si verifichi durante il periodo di inadempienza. Siffatta sospensione di copertura, che non esonera l'INAIL dal liquidare le prestazioni dovute all'infortunato, giustifica tuttavia il diritto al rimborso eventualmente soltanto parziale, secondo il temperamento suaccennato, come razionale diretta conseguenza, anche in considerazione che « il recupero delle somme erogate fornisce all'istituto assicuratore una delle fonti di finanziamento e quindi delle stesse possibilità operative dell'istituto stesso » (sentenza n. 78 del 1972). Aggiungasi che, per discrezionale valutazione legislativa, il diritto al rimborso viene fatto incidere sull'ipotesi di maggiore gravità soggettiva, costituita dalla reiterazione di inadempienza.

4. - Ciò premesso a necessaria precisazione della situazione normativa, la Corte osserva che non sussiste alcuna delle dedotte violazioni al principio dell'uguaglianza di trattamento.

L'art. 51 impugnato commina uguali conseguenze risarcitorie per tutti coloro, che siano da comprendere nella stessa categoria degli inadempienti reiterati.

Tali conseguenze sono oggettivamente identiche per tutti gli inadempienti e le differenti conseguenze quantitative seguono la variabilità degli accadimenti umani e, proporzionandosi ad essi, non intaccano la validità e l'operatività del cennato principio, basato sull'assunzione aprioristica del rischio, globalmente considerato, nel suo accidentale verificarsi.

5. - Parimenti, non è fondata la questione circa la contrarietà della norma impugnata all'art. 38 Cost., sollevata con la prima ordinanza del tribunale di Bologna. Si assume che, addossando interamente sul datore di lavoro inadempiente reiterato, oltre il versamento di somme aggiuntive ed interessi, il peso economico delle prestazioni assicurative, si verrebbero ad alterare i principî di mutualità e di automaticità delle prestazioni dettati nell'art. 38.

La Corte osserva che questo articolo, derivato del principio generale, posto dall'art. 35, della « tutela del lavoro in tutte le sue forme ed applicazioni » sta al di fuori e al di sopra della questione in esame. Il sistema della legge infortunistica garantisce in ogni caso i diritti del lavoratore e non è giustificata la pretesa del datore di lavoro inadempiente di invocare anche per sè una tutela che per primo ha contribuito ad eludere, esponendosi volontariamente alle conseguenze di rigore esposte al numero precedente.

L'art. 51, prevede poi la particolare ipotesi di una successiva infrazione agli stessi obblighi suindicati, comminando, in aggiunta ai versamenti da eseguire come sopra, l'obbligo per l'inadempiente di rimborsare l'istituto assicuratore dell'ammontare delle prestazioni liquidate all'infortunato ai sensi dell'art. 67 citato t.u.

Aggiungasi che con legge 21 aprile 1967, n. 272, l'obbligo del rimborso integrale è stato attenuato nella misura quantitativa, consentendo una graduazione dell'onere, disposta da parte dei Consigli di amministrazione degli istituti assicuratori, tenuto conto, caso per caso, della gravità dell'inadempienza, della buona fede e dell'avvenuta spontanea regolarizzazione dell'inadempienza: il tutto entro limiti massimi stabiliti sulla base di criteri di carattere generale da approvarsi dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Ciò posto, la Corte osserva che, per quanto attiene alla definizione dell'onere come sopra addossato al datore di lavoro reiteratamente inadempiente, non sia necessario nè decisivo estendere l'esame al punto se trattisi di sanzione amministrativa in senso proprio, alla stessa stregua ed in analogia a quanto sotto altro verso ritenuto da questa Corte con sentenza n. 76 del 1966, a proposito delle « somme aggiuntive » dovute dagli inadempienti al pagamento dei contributi all'Istituto nazionale della previdenza sociale.

Nella situazione in esame, il giudizio deriva da considerazioni che prescindono in certo senso dal formale richiamo al concetto di sanzioni ed attengono alla natura e modalità del peculiare sistema dell'assicurazione infortuni in forma mutualistica.

Trattasi di assicurazione obbligatoria (art. 1 citato t.u. del 1965) che ha per effetto, non solo di esonerare il datore di lavoro dalla responsabilità civile (art. 10, primo comma, salvo le eccezioni di cui ai successivi commi), ma anche « in conseguenza del *favor* voluto accordare al lavoratore, di addossare all'Istituto le prestazioni previdenziali, in ogni caso: cioè, tanto nel caso in cui ricorra un comportamento colpevole del datore di lavoro, quanto nel caso in cui ciò non ricorra, costituendo il versamento dei contributi la contropartita delle erogazioni a carico dell'INAIL per ogni altra specie di rischio interente alla attività imprenditoriale dell'assicurato, per il quale non ricorra il suo comportamento colpevole » (sentenza n. 134 del 1971, in relazione agli artt. 10 e 11 t.u.).

Il sistema legislativo, nella sua peculiarità e specificità (già rilevate nella sentenza ora citata), risulta, pertanto, basato su due dati: da un lato, il dato costante dell'automaticità della prestazione da parte dell'istituto assicurativo onde garantire sempre il diritto del lavoratore alla tutela previdenziale sancita dall'art. 38 Cost.; dall'altro, il dato costituito dall'apporto dovuto dal datore di lavoro, mediante puntuali adempimenti, sia informativi di situazioni di fatto, sia di versamento

sul lavoro (d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124), il quale pone a carico del datore di lavoro reiteratamente inadempiente gli obblighi assicurativi l'obbligo di rimborsare all'INAIL l'ammontare delle prestazioni liquidate per infortuni (1).

(*Omissis*). — 2. - Tutte le ordinanze assumono che l'art. 51 t.u., n. 1124 del 1965, disponendo che alla reiterazione, da parte dei datori di lavoro, delle inadempienze previste nell'articolo precedente, consegue l'obbligo, a loro carico, di rimborsare all'istituto assicuratore l'ammontare delle prestazioni liquidate per infortuni, accaduti nel periodo di inadempienza, violerebbe l'art. 3 Cost., per irrazionalità del trattamento più oneroso riservato a quei datori di lavoro, i cui dipendenti subiscono occasionalmente un infortunio, nei confronti degli altri datori di lavoro che, ugualmente inadempienti, non annoverino nell'ambito della loro impresa infortuni da indennizzare.

Le ordinanze dei tribunali di Savona, Bari e Bologna (quest'ultimo nell'ordinanza 1 giugno 1971) prospettano anche la violazione dell'art. 53 Cost., in quanto la disparità di trattamento si risolverebbe in violazione del principio di rispondenza dell'onere alle singole capacità contributive. La predetta ordinanza del tribunale di Bologna aggiunge che potrebbe dirsi violato anche l'art. 38 Cost., che fissa i principî della protezione infortunistica.

3. - Le questioni non sono fondate.

Non è, in primo luogo, fondata la dedotta violazione dell'art. 3 della Costituzione.

Va tenuto presente che, nel sistema della legge vigente (testo unico d.P.R. n. 1124 del 1965), la norma impugnata fa seguito e si riallaccia al precedente art. 50, che prevede sanzioni pecuniarie (ammenda) e, indipendentemente dal procedimento penale, prevede quote supplementari di premio a carico di coloro che non adempiano all'obbligo della denuncia del lavoro esercitato ed altresì prevede il versamento di quote supplementari nei casi di morosità e di denuncie infedeli o incomplete o inesatte.

---

(1) In dottrina, sulle sanzioni per l'inadempienza agli obblighi assicurativi in materia di infortuni sul lavoro: LIGNOLA, *Il sistema delle sanzioni per le infrazioni alle norme in materia di legislazione degli infortuni sul lavoro*, 45; CATALDI, *Sistema giuridico dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro*, III, 553.

Sul principio di uguaglianza in tema di sanzioni penali: PIZZORUSSO, *Le norme sulla misura delle pene e il controllo della ragionevolezza*, in *Giur. it.* 1971, IV, 192.

pubblici, come questa Corte ha riconosciuto particolarmente nella già citata sentenza n. 68 del 1971, e come riconosciuto anche dalla giurisprudenza adeguatrice delle Sezioni unite della Corte di cassazione.

Con ciò non va esclusa la possibilità di una maggiore perfettibilità del sistema, onde favorire l'immediatezza di cognizione e di esame, da parte dell'organo giusdicente, mediante l'istituzione di sezioni regionali della Corte dei conti come già delineato in un disegno di legge governativo. Il principio informatore del sistema resta, comunque, confermato con la prospettiva di una sua più pratica attuazione.

7. - Da ultimo, la difesa della Regione prospetta nella « memoria » aggiunta un nuovo argomento, basato sulla distinzione tra i rendiconti generali degli enti ed i rapporti contabili tra agenti ed enti: a differenza dei secondi, soltanto i primi, assimilabili alla situazione in esame, darebbero luogo ad un controllo amministrativo, sia pure rivestito da forme giurisdizionali, come nell'ipotesi tipica della parificazione del rendiconto generale dello Stato.

L'argomento non è esatto ed altera i termini della questione. È la stessa normativa sulla Corte dei conti (t.u. n. 1214 del 1934, art. 13) che precisa e distingue, in senso opposto alla prospettazione della difesa. Tra i compiti assegnati alla Corte sono considerati distintamente, da un lato la parificazione del rendiconto generale consuntivo dell'amministrazione dello Stato e quelli delle aziende a gestione autonoma soggette a riscontro, prima che siano presentati al Parlamento e, dall'altro lato « il giudizio sui conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni ». Nel caso in esame, si tratta, senza dubbio, della seconda ipotesi, regolata da premesse e conseguenze non confondibili con la prima. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1973, n. 64 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Oggioni - Società Metalmeccanica del Savino (avv. Poggeschi), Soc. Malaguti (avv. Sbaiz); INAIL (avv. Fontana) c. Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Savarese).

Previdenza e assistenza - Infortuni sul lavoro - Reiterazioni dell'inadempienza del datore di lavoro - Obbligo per le prestazioni infortunistiche - Illegittimità costituzionale - Esclusione.

(Cost. artt. 3, 38, 53; d.P.R. 30 giugno 1965, n. 124, art. 51).

Non è fondata, con riferimento ai principî di eguaglianza, di assistenza sociale e di capacità contributiva, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 51 t.u., delle assicurazioni contro gli infortuni

dagli organi di controllo istituiti in seno agli enti, abbia dato luogo a rilevazioni di anomalie ovvero a reclami ed osservazioni di terzi.

Si è già posto in rilievo, al precedente n. 2, a proposito dell'art. 310 del t.u. del 1934, che la traslazione degli atti, in ogni caso, all'organo superiore, esterno all'ente preposto all'esame tecnico-giuridico del rendiconto, è stato ivi imposto, in via di principio, come atto dovuto, senza che « deduzioni, osservazioni e reclami », verificabili solo « eventualmente », ne condizionino l'esercizio. La parentesi degli anni 1948-1960, richiamata al precedente n. 2 e dovuta a stasi nell'esercizio di determinate pubbliche attività, con l'effetto di assegnare al richiamato principio una deroga soltanto temporanea, conferma il principio stesso in forza del successivo ripristino, attuato normalmente sino a quando all'organo di controllo tecnico-giuridico, nella composizione di allora, è stato poi disconosciuto l'esercizio di potere decisionale giurisdizionale. Il che, se vale per i Consigli di prefettura, vale, per uguale e a maggior ragione, per gli organi regionali di controllo, subentrati, in forza del citato d.P.R. n. 960 del 1965, nelle funzioni dei Consigli di prefettura.

Ma, pur venuta meno la competenza giurisdizionale dell'organo decentrato, rimane, immanente la vigenza del principio generale di necessarietà di un giudizio che, superando la fase di controllo meramente contabile amministrativo, che è strumentale rispetto al resto, consenta di pervenire, mediante più penetrante campo di indagine, a decisione di ampio contenuto garantistico. Inderogabile è, pertanto, l'esigenza della tutela di interessi generali: ciò, senza che possa dirsi qui sacrificata l'autonomia della Regione che, secondo giurisprudenza costante di questa Corte, non è mai pregiudicata da controlli giurisdizionali quale è quello previsto dal testo unico del 1934.

In proposito, puntuale è il testo unico del 1934 sull'ordinamento della Corte dei conti che conferisce alla stessa, come attribuzione giurisdizionale, i giudizi di conto (e di responsabilità) nei confronti di tutte le categorie di gestori di pubblico denaro, obbligati alla presentazione del conto e che, pel fatto stesso di questa presentazione, si considerano « costituiti in giudizio » (artt. 44-45).

Questa che, nel contesto della legge, viene definita come « resa giudiziale del conto », trova poi nel Regolamento di procedura gli strumenti di effettuazione costituiti dall'obbligo di deposito dei conti, spontaneamente adempiuto, ovvero, in caso di omissione, soggetto a formale richiesta della Corte, in relazione all'art. 27 di detto regolamento (citato nell'ordinanza *de quo*) e in dipendenza del generale potere istruttorio di acquisizione di atti e documenti necessari (art. 14).

Sovrasta su tutto e ne giustifica il *modus procedendi* il concetto di una competenza generale della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, atta a garantire in forma giurisdizionale, l'interesse oggettivo alla regolarità di gestioni finanziarie e patrimoniali degli enti

fine di conoscere i risultati del controllo sugli atti deliberativi di conto, per « evidenziare eventuali irregolarità dalle quali possono derivare fattispecie di responsabilità previste dagli artt. 251 e segg. del citato testo unico ». Lo stesso per quanto riguarda l'ordine di deposito rivolto agli organi regionali (Giunta provinciale - Comitato centrale di controllo) allo stesso fine di cui sopra, con testuale riferimento all'art. 11 delle norme di attuazione dello Statuto regionale.

L'impostazione data nell'ordinanza è dunque quella di una resa di conti giudiziale, quale prevista dagli artt. 44 e 45 del citato ordinamento della Corte come fase successiva alla presentazione di detti conti, introducibile dietro istanza del pubblico ministero presso la Corte stessa: nonchè prevista e regolata nel suo svolgimento, anche agli effetti dell'eventuale conseguente giudizio di responsabilità dagli artt. 27, 42, 43 e 44 del regolamento di procedura di cui al r.d. 13 agosto 1933, n. 1038.

Va richiamata al riguardo la sentenza di questa Corte n. 68 dell'anno 1971 che, nel dichiarare che spetta alla Procura generale presso la Corte dei conti promuovere l'azione di responsabilità nei confronti dei dipendenti della Regione Friuli-Venezia Giulia per gli illeciti commessi nell'esercizio delle loro attribuzioni, ha precisato che giudizi di conto e giudizi di responsabilità sono strettamente connessi e sottoposti alle medesime regole. La Corte ha ricondotto tale attività giurisdizionale nell'ambito del secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, osservando che codesta attività tende a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, in ottemperanza anche al duplice principio della « imparzialità » e del « buon andamento » dell'Amministrazione di cui all'art. 97 della Costituzione.

Questa sentenza è stata preceduta da altra (n. 110 del 1970) nella quale è stata riconosciuta la natura giurisdizionale dei giudizi di conto, anche con particolare riferimento alla funzione già esercitata dai Consigli di prefettura: ed altresì è stato riconosciuto che la disciplina dei giudizi di conto deve considerarsi applicabile alle Regioni, sia a Statuto speciale che ordinario.

6. - L'assunto della Regione è che, posto che l'esame dei conti da parte del Comitato centrale regionale di controllo si è concluso senza alcuna rilevazione di irregolarità, non vi sarebbe più luogo ad ulteriori interventi giurisdizionali, sia come giudizio sui conti, sia come giudizio di responsabilità.

L'assunto non è, tuttavia, da giudicarsi fondato.

Non è conforme a legge subordinare l'effettuazione dei giudizi sui conti alla circostanza che l'esito degli esami effettuati in primo tempo

Secondo lo Statuto speciale (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), la Regione ha potestà legislativa sulla disciplina dei controlli degli atti degli enti locali, disciplina da esercitarsi da organi della Regione (artt. 5, n. 4 e 60). Seguono le norme di attuazione dello Statuto, in materia di controllo degli atti delle Provincie e dei Comuni (d.P.R. 26 giugno 1965, n. 960, in connessione con la legge 10 febbraio 1953, n. 62, sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali). Con detto decreto (art. 1) le attribuzioni dei Consigli di Prefettura in materia vengono affidati agli organi regionali di controllo: inoltre (art. 11) si dispone che gli organi regionali, preposti ai controlli, qualora vengano a conoscenza di fatti implicanti responsabilità di amministratori, impiegati o, in genere, di chi ha maneggio di denaro pubblico, ai sensi del testo unico della legge comunale e provinciale (articoli da 251 e 259) debbano farne denuncia al Consiglio di Prefettura e che, indipendentemente da tale denuncia, il procedimento su tale responsabilità poteva essere iniziato di ufficio o sopra richiesta delle altre autorità di vigilanza e definito anche separatamente dall'esame o dal giudizio sui conti, ai sensi dell'art. 260 del sopracitato t.u.

Infine, con la legge regionale 2 marzo 1966, n. 3, sull'esercizio delle funzioni di controllo e di amministrazione attiva, vengono determinati gli organi di controllo e la loro composizione.

4. - Tutto ciò premesso, la Corte, ai fini di necessaria integrazione di quanto surriferito a proposito della legislazione nazionale e regionale, richiama la propria sentenza 17 maggio 1966, n. 55, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 310 t.u., della legge comunale e provinciale del 1934, nella parte in cui disponeva la sottoposizione del conto consuntivo al giudizio dei Consigli di Prefettura: ciò per motivi riguardanti la loro composizione anomala in sede di giurisdizione contabile e la mancanza in detta sede di una garanzia del pieno esercizio dei diritti di difesa.

5. - Procedendo ora all'esame di merito del conflitto, la Corte rileva e precisa che l'ordinanza della Corte dei conti risulta testualmente emessa in un giudizio su conti consuntivi resi dal Tesoriere provinciale, giudizio instaurato ad istanza di quel Procuratore generale e regolato dalle richiamate norme dell'art. 45 t.u. 12 luglio 1923, n. 1214, sull'ordinamento della Corte stessa: cioè, del giudizio di conto e di responsabilità nel quadro di attribuzioni giurisdizionali, tutto come indicato nel capo quinto, sezione prima, del predetto testo unico, in cui l'art. 45 è compreso.

L'ordinanza è motivata nel senso che trasmissione e deposito dei richiesti documenti, riguardanti gli esercizi 1970 e precedenti, corrispondono, per quanto riguarda l'ordine dato al Prefetto di Trieste, al

Per cui, la chiusura della fase di controllo in sede amministrativa, senza rilevazione di vizi o di irregolarità, escluderebbe « a priori » la apertura non necessitata di ogni successivo giudizio sui conti.

2. - I motivi del sollevato conflitto non sono fondati.

Va dato atto, in primo luogo, che la natura e l'esigenza dei giudizi sui conti si rinvengono nel testo unico della legge comunale e provinciale del 3 marzo 1934 ,n. 383, modificato dalle leggi n. 351 del 1942 e n. 530 del 1947. Il quale testo unico aggiorna e puntualizza quanto già contenuto nella precedente legislazione in materia.

Invero, l'art. 310 ha precisato il contenuto ed i termini di sviluppo del procedimento, articolato in più fasi: una prima, costituita dalla deliberazione sul conto consuntivo da parte del Consiglio comunale o provinciale; la seconda, costituita dalla obbligatoria trasmissione del conto, così deliberato, al Consiglio di Prefettura, al quale « è trasmesso » per essere « sottoposto a giudizio » (quarto comma); la terza, costituita dall'esercizio ampio di queste funzioni di giudizio, da parte del Consiglio stesso, nella duplice veste di organo amministrativo ed insieme giurisdizionale, competente, cioè, nella stessa sede, al controllo amministrativo del conto, all'esame dei « documenti giustificativi della entrata e della spesa », all'esame delle deduzioni e dei reclami « eventualmente presentati », il tutto onde pervenire all'emissione del « giudizio » surrichiamato, mediante « decisione » impugnabile davanti alla Corte dei conti: decisione sulla regolarità sostanziale dei conti anche ai fini di accertamento di responsabilità contabile, sempre e comunque rilevabile su iniziativa di ufficio (art. 260 citato t.u., in relazione agli artt. 251 segg.).

Tale necessario collegamento di attività funzionali ha, in seguito, subìto un periodo di sospensione per circostanze contingenti e transitorie. Infatti, con decreto legislativo n. 1372 del 1948, si stabiliva (art. 5) che, fino al 31 dicembre 1950, ove fosse intervenuta una delibera sul conto non contestata nelle risultanze, il conto doveva intendersi come « definitivamente » approvato, tenendo luogo la deliberazione, a tutti gli effetti, della decisione del Consiglio di Prefettura. Il predetto termine di operatività della norma transitoria è stato in seguito prorogato con legge 7 aprile 1954, n. 142, fino al 31 dicembre 1955 e con successiva legge 11 marzo 1958, n. 209, sino al 31 dicembre 1960 e non oltre, rimanendo, di conseguenza, soltanto entro il segnato termine, « non applicabile » (come precisato nell'art. 3 capoverso, della prima legge di proroga) l'art. 310 t.u.

3. - La Corte considera poi, ai fini della risoluzione del presente conflitto, la situazione particolare, inerente all'ordinamento della Regione Friuli-Venezia Giulia.

In breve: l'autorizzazione governativa vale a rimuovere, caso per caso, un limite generale di ordine pubblico che grava, in linea di principio, su tutte le persone giuridiche, pubbliche e private, ed è perciò qualitattivamente diversa dagli ordinari controlli di merito, cui, nel loro stesso interesse, sono dalla legge sottoposti determinati atti degli enti pubblici dell'una o dell'altra specie, ed in particolare determinate deliberazioni dei minori enti territoriali.

Pertanto, poichè le leggi che attribuiscono il relativo potere allo Stato non sono in contrasto con l'art. 130 Cost., il ricorso deve essere accolto. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1973, n. 63 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Oggioni - Presidente Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Pacia) c. Presidente Consiglio dei Ministri (n.c.).

Friuli Venezia Giulia - Controllo sui Comuni e Provincie - Competenza ad ordinare il deposito dei conti consuntivi alla Provincia - Corte dei conti.

(Cost., art. 103; St. sp., art. 5, n. 4, 8, 60; d.P.R. 26 giugno 1965, n. 960).

Spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei Conti, la competenza ad ordinare al Presidente delle Giunte provinciali della Regione Friuli-Venezia Giulia, di depositare i conti consuntivi e gli atti relativi, resi dal Tesoriere provinciale (1).

(*Omissis*). — 1. - Secondo l'assunto della Regione Friuli-Venezia Giulia, contenuto nell'atto con cui il conflitto di attribuzione è stato sollevato, l'ordinanza della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti, emessa nel giudizio sui conti consuntivi della Provincia di Trieste resi dal tesoriere provinciale con l'ordine al Presidente della Giunta provinciale di depositare, presso la Corte, detti conti per gli esercizi 1970 e precedenti, sarebbe invasivo della competenza della Regione, spettando esclusivamente ad essa le funzioni di controllo sugli atti degli enti locali, secondo gli artt. 5 n. 4, 8, 60 dello Statuto speciale: ciò in quanto la Regione, per effetto dell'art. 1, secondo comma, delle norme di attuazione del predetto Statuto (d.P.R. 26 giugno 1965, n. 960) è subentrata in dette funzioni, già spettanti ai Consigli di prefettura.

---

(1) In dottrina, BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano 1963, 419. Sulla giurisdizione generale della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica: Cass. S.U. 20 luglio 1969, n. 2616, in *Foro it.*, 1968, I, 2074 e Cass. S.U. 5 febbraio 1969, n. 363, *ivi*, 1969, I, 2962.

tenza dello Stato: al quale sicuramente non è fatto obbligo — anche se non è vietato, quando non contrasti con principî o con specifiche norme della Costituzione — di decentrare, con apposita legge, alle Regioni taluni tra i compiti attualmente da esso esplicati in materia.

4. - Quanto fin qui osservato potrebbe anche rendere superfluo indugiare sul secondo ordine argomentativo svolto dalla difesa della Regione, perchè, ad ammettere in ipotesi che l'istituto della autorizzazione agli acquisti degli enti morali sia ormai privo di una sufficiente giustificazione, non ne deriverebbe per questo che la relativa competenza debba considerarsi compresa nel trasferimento alle Regioni disposto dall'art. 130 Cost.

Ad abbondanza, può tuttavia rilevarsi che, se effettivamente parte della dottrina (quella su cui insiste la difesa regionale) ebbe ad esprimersi a suo tempo nel senso che alle finalità all'inizio proprie della autorizzazione in oggetto (impedire il formarsi della cosiddetta « manomorta » nonchè quanto ai lasciti e donazioni, proteggere i diritti dei successibili) altre e diverse sarebbero venute poi accompagnandosi (di tutela dell'interesse degli enti, come negli ordinari controlli di merito), è anche vero, d'altro lato, che nella dottrina più recente si è visto al contrario riaffermarsi la configurazione tradizionale dell'istituto come tuttora dotato di una sua reale consistenza e ragion d'essere. E, quel che più conta, la legislazione positiva ha mostrato in più di un'occasione di mantener fermo il criterio, secondo cui l'esigenza fondamentale e sempre attuale alla quale risponde l'autorizzazione governativa è di contenere nei limiti del necessario gli acquisti patrimoniali destinati a mero scopo di investimento e di reddito.

Così, ad esempio, la generalità e inderogabilità dell'autorizzazione nei confronti degli enti ecclesiastici « di qualsiasi natura » non soltanto risulta espressamente prevista dalla legge 27 maggio 1929, n. 848, nell'art. 10, ma è stata ribadita negli artt. 11 del Trattato e 29 del Concordato con la Santa Sede: dove, all'atto di dichiarare esenti da ogni ingerenza statale gli enti centrali della chiesa cattolica, si è avuto cura di precisare tuttavia che anche ad essi sono applicabili « le disposizioni delle leggi italiane concernenti gli acquisti dei corpi morali ». Così ancora, le disposizioni della legge del 1896 sono state, in epoca recentissima, estese alle associazioni agrarie con la legge 4 marzo 1958, n. 180; mentre, per converso, con riferimento agli istituti autonomi per le case popolari, in relazione agli acquisti di immobili destinati alla realizzazione dei programmi costruttivi dagli stessi effettuati o da effettuarsi, è stato necessario — per eliminare l'esigenza dell'autorizzazione — che intervenisse un'apposita deroga, disposta dalla legge del 26 luglio 1965, n. 970.

non estendersi del pari all'interpretazione dell'art. 130, che, attribuendo ad organi regionali « il controllo di legittimità » e — in casi determinati dalla legge e nella forma della richiesta di riesame — « il controllo di merito » sugli atti dei predetti enti territoriali, mostra, anche letteralmente, di aver riferimento ai soli controlli generali e tipici, in precedenza esercitati dai prefetti e dalle giunte provinciali amministrative. I quali sono poi, anche per la coscienza comune e per la pratica amministrativa, i controlli quasi per antonomasia, che con la loro presenza, le loro modalità di applicazione e la varia intensità di cui sono di volta in volta dotati, condizionano nel loro complesso le autonomie degli enti territoriali e concorrono a definirne la posizione nell'ordinamento giuridico.

Di ciò consapevole, la difesa della Regione, nell'intento di dimostrare la legittimità dell'operato del Comitato di controllo, svolge un duplice ordine di argomenti: da un lato, cercando di individuare un attendibile motivo che valga a differenziare la posizione dei Comuni e delle Provincie da quella degli enti assistenziali e di beneficenza; dall'altro, insistendo sul rilievo dell'essere venuta meno, al giorno d'oggi, quella che fu la *ratio* originaria della speciale autorizzazione agli acquisti degli enti morali. Ma nessuno dei due ordini argomentativi può essere accolto.

3. - Non il primo, al quale è agevole obiettare, che semmai, proprio nei confronti di Comuni e Provincie la permanenza in capo allo Stato del potere di cui si controverte troverebbe ancor più solido fondamento razionale e di diritto positivo che non in ordine ad altri enti locali, i quali, operando nell'ambito di materie su cui spettano alle Regioni competenze legislative ed amministrative, risultano in definitiva sottoposti per molteplici aspetti ai poteri di supremazia a quelle attribuiti.

Ed infatti, che l'autonomia comunale e provinciale sia garantita a livello costituzionale, è piuttosto un argomento contrario alla tesi difensiva della Regione, poichè lo stesso art. 128 rinvia in proposito a « leggi generali della Repubblica ». In base alla normativa dettata dal testo costituzionale, d'altronde, in ordine a Comuni e Provincie spettano alle Regioni esclusivamente i poteri e le facoltà di cui agli artt. 118, ultimo comma (delega di funzioni amministrative od utilizzazione dei loro uffici) e 132, secondo comma, in relazione all'art. 117, secondo alinea (istituzione di nuovi Comuni e modifica delle loro circscrizioni e denominazioni), oltre — beninteso — a quei controlli sugli atti che sono previsti dall'art. 130 e dei quali è appunto questione nel presente giudizio.

Ma, al di fuori di queste particolari ipotesi, ogni altro aspetto del regime dei Comuni e delle Provincie ricade per intero nella compe-

(limitatamente però a Comuni, Provincie e loro consorzi). È da rilevare, più particolarmente, che, nella imminenza del concreto inizio di funzionamento delle Regioni a statuto ordinario, ed anteriormente alla adozione delle delibere in oggetto, due circolari, rispettivamente del Ministro per le Regioni, in data 14 ottobre 1970, e del Ministro per l'interno, in data 15 marzo 1971, avevano provveduto ad impartire le opportune disposizioni per realizzare, in via breve, il concreto passaggio alle Regioni medesime dei poteri di controllo ad esse attribuiti, precisandosi (nella seconda) che restava ferma, tra l'altro, la competenza statale alle autorizzazioni agli acquisti, trattandosi di « un potere di carattere generale conferito allo Stato nei confronti di tutti gli enti morali, volto a tutelare l'interesse dello Stato e di determinati soggetti in contrapposizione a quello dell'ente, in relazione a finalità di ordine pubblico ». Mette anzi conto di osservare al riguardo — pur senza volerne trarre, sul piano giuridico, conseguenze contrastanti con il principio, sempre ribadito dalla giurisprudenza di questa Corte, della inapplicabilità dell'istituto della acquiescenza al campo della giustizia costituzionale — che avverso detta circolare nè la Regione della Toscana nè alcun'altra Regione ha ritenuto, a suo tempo, di ricorrere.

La questione è insorta, invece, in occasione dell'impugnativa promossa da alcune Regioni contro il decreto legislativo n. 9 del 15 gennaio 1972, emesso sulla base della legge di delega n. 281 del 1970, e concernente il trasferimento alle Regioni di diritto comune delle funzioni amministrative in materia di beneficenza pubblica, essendosene tra l'altro censurato l'art. 5, n. 3, che riserva allo Stato le competenze relative all'autorizzazione agli acquisti degli enti che svolgono la loro attività in tale settore. E la questione fu dalla Corte dichiarata non fondata, con la sentenza n. 139 del 1972, argomentando dalla peculiare figura di siffatta forma di controllo, « inerente al regime comune a tutte le persone giuridiche, quali che ne siano la natura e gli scopi istituzionali ».

2. - Nella specie oggi sottoposta al giudizio della Corte, trattandosi di autorizzazioni a Comuni, non si versa nella materia cui aveva specifico riferimento detta sentenza, nè in alcun'altra tra quelle elencate nell'art. 17 Cost., e ricomprese pertanto nell'ambito della delega di cui alla legge n. 281. Vengono, invece, in considerazione l'art. 130 Cost., e le sopra rammentate disposizioni della legge n. 62 del 1953, che ad esso strettamente si ricollegano per tutto quel che concerne Comuni, Provincie e loro consorzi.

Ma è chiaro che il principio affermato nella sentenza n. 139, per la sua generalità e per le considerazioni che lo sorreggono, non può

tivo, pubblico, politico, di cui il magistrato stesso sia partecipe come uomo e come cittadino.

Se, invece, il giudice abbia in qualche modo partecipato all'impugnativa delle delibere consiliari, manifestato opinioni, o se in qualsiasi maniera venga a delinearsi un suo interesse particolare, soccorreranno i principî generali in tema di incompatibilità, astensione e ricusazione, perfettamente applicabili anche ai giudizi in materia elettorale. (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1973, n. 62 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Crisofulli - Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. Avv. Gen. dello Stato Savarese) c. Presidente Regione Toscana (avv. Cheli).

Regione - Regioni a statuto ordinario - Acquisto di beni immobili da parte dei Comuni e Provincie - Competenza all'autorizzazione - Spettanza dello Stato.

(Cost., 130; l. 10 febbraio 1953, n. 62, artt. 56, 60).

Spetta allo Stato il potere di autorizzare Comuni e Provincie ad acquistare beni immobili e ad accettare lasciti e donazioni (1).

(*Omissis*). — 1. - Il conflitto di attribuzione sollevato con il ricorso di cui sopra ha per oggetto la spettanza del potere di autorizzare Comuni e Provincie ad accettare lasciti e donazioni e ad acquistare beni immobili, a norma dell'art. 2 della legge 21 giugno 1896, n. 218, e del relativo regolamento: potere esplicato — nella specie — dal Comitato regionale di controllo, sezione di Arezzo, attraverso sei delibere, datate dal 31 agosto al 4 dicembre 1971, con cui il Comune di Cavriglia veniva autorizzato ad acquistare determinati terreni, con la conseguente invasione, come si assume nel ricorso, della sfera di competenza statale.

Le deliberazioni impugnate si fondano espressamente, oltre che sulla legge del 1896 testè citata, sugli artt. 59 e 60 della legge 10 febbraio 1953, n. 62, che in effetti disciplinano, in attuazione dell'art. 130 Cost., l'esercizio da parte delle Regioni a statuto ordinario dei controlli di legittimità e di merito sugli atti degli enti locali minori

---

(1) Sui limiti del potere di controllo attribuito alle Regioni sui Comuni e sulle Provincie, oltre alla sentenza 24 luglio 1972, n. 132, citata in motivazione, v. altresì la sentenza 28 novembre 1972, n. 164, in questa *Rassegna*.

CORTE COSTITUZIONALE, 9 maggio 1973, n. 60 - *Pres.* Bonifacio - *Rel.* Rossi - Coccorvi (n.p.) c. Presidente Consiglio dei Ministri (Sost. avv. gen. dello Stato Del Greco).

Elezioni - Contenzioso elettorale amministrativo - Non imparzialità dei componenti il Tribunale - Illegittimità Costituzionale - Esclusione.

(Cost., art. 101, l. 23 dicembre 1966, n. 1147, artt. 1, 7).

Non è fondata, con riferimento al principio della imparzialità del giudice, la questione di legittimità costituzionale degli artt. 1 e 7 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147 sul contenzioso elettorale amministrativo, relativa alla composizione dei Tribunali, nelle persone di giudici che sono anche elettori nel Comune (1).

(*Omissis*). — Le due ordinanze del tribunale di Parma sollevano una sola questione che va decisa con unica sentenza e può così riassumersi: se contrastino con il principio d'imparzialità del giudice (art. 101, secondo comma, Cost.) gli artt. 1 e 7 della legge 23 dicembre 1966, n. 1147, in quanto attribuiscono al tribunale avente sede nel Comune o nella Provincia la competenza a decidere le controversie relative alla eleggibilità a consigliere comunale o provinciale, mentre anche i giudici componenti il collegio, quali elettori, sono titolari della relativa azione popolare.

La questione è infondata.

La legge riconosce a tutti gli elettori del Comune e della Provincia (compresi ovviamente i giudici) l'interesse e il diritto, mediante l'azione popolare, ad impugnare le delibere dei Consigli comunali e del Consiglio provinciale in tema di eleggibilità. L'interesse così protetto è quello generale alla buona amministrazione, anche se a questo interesse possono sottostarne altri di carattere personale, o di partito.

L'interesse astratto del giudice elettore alla buona amministrazione e la sua titolarità ad un'azione elettorale correttiva non possono di per sè renderlo meno imparziale. In caso opposto si dovrebbe concludere assurdamente che non vi è giudice capace di rendere vera giustizia quando la controversia rivesta un interesse generale, collet-

---

(1) La questione era stata dichiarata manifestamente infondata da Cass. 11 aprile 1972, n. 1101, in *Foro it.*, 1972, I, 1210.

Per l'esclusione, in caso analogo, dell'ipotesi di astensione o di ricusazione, cfr. Cass., 11 ottobre 1972, n. 2997, in *Giust. civ. mass.*, 1972, 1660.

attraverso un contratto privatistico: tale irregolare assunzione — come d'altronde già ha affermato questa Corte suprema (sent. n. 108 del 1967) — può essere fonte di responsabilità verso l'ente dei funzionari che abbia disposta l'assunzione stessa, ma non incide sulla sorte e sulla disciplina del rapporto, specie quando il comportamento dell'ente importi il riconoscimento di situazioni che in linea di fatto si pongono come prestazioni di servizi.

Ora, appunto, in linea di fatto, la sentenza impugnata, ha accertato insindacabilmente che un tale riconoscimento vi è stato e che vi è stato « un inserimento del lavoratore nella organizzazione dell'Assessorato che ha tratto dalle prestazioni della resistente innegabile utilità »: onde, ove conseguenze giuridiche possano derivare da quel rapporto di lavoro irregolare o addirittura nullo (e tali conseguenze non possono che derivare ex art. 2126 dall'esecuzione di fatto dell'attività lavorativa) tali conseguenze non possono che essere imputati all'Amministrazione, pur sempre soggetta in base ai principî suddetti, del rapporto di lavoro, sia pure di fatto. Si vuol dire insomma che, poichè l'art. 2126 dispone che — salva l'eccezione di cui si parlerà in seguito — normalmente la nullità del contratto di lavoro non produce effetti per il periodo in cui il rapporto ha avuto esecuzione, il che significa che in questo periodo di rapporto produce tutte le conseguenze, sia pure di fatto, appare chiaro che tali conseguenze non possono non sorgere che per i due soggetti del rapporto che sono da un lato il lavoratore e dall'altro l'Ente, sia sulla base del rapporto organico, sia sulla base del riconoscimento e dell'utilizzazione del servizio di fatto prestato.

E pertanto l'ultimo punto in discussione non può che essere quello relativo alla applicabilità concreta dell'art. 2126. Il quale, come è noto e come è stato già dianzi accennato, concerne i c.d. rapporti lavorativi di fatto e cioè le ipotesi di prestazioni di attività lavorativa concreta e di fatto in esecuzione di un contratto di lavoro nullo e annullabile e pone al riguardo una regola e una eccezione: la regola è stabilita in considerazione della particolare natura della prestazione del lavoro e delle finalità cui la retribuzione mira e fa salve le conseguenze del rapporto, come se la nullità o l'annullamento non ci fosse stato (essi « sono senza effetti » secondo la parola della legge) durante il periodo in cui effettivamente il lavoratore ha prestato la sua attività, l'eccezione è stabilita, in omaggio al principio che nessun contraente può allegare la propria turpitudine, nell'ipotesi che la nullità derivi dalla illiceità dell'oggetto o della causa, ipotesi nella quale risorge la norma contrattuale generale della assoluta inefficacia *ex tunc* del contratto nullo. Di guisa che è chiaro come l'art. 2126, si inquadri nel sistema generale di cui agli artt. 1343 ss., 1346 ss. e 1148 c.c., distinguendo nell'ampia categoria del contratto illegale quella del contratto illecito, che è tale quando illecito sia l'oggetto ovvero illecita sia (art. 1343) o

si reputi per legge (art. 1344), la causa ovvero illecita sia il motivo comune e determinante (art. 1345): anzi proprio in considerazione del contratto di lavoro viene in esame una disciplina differenziata del contratto illecito nei confronti del contratto per altre ragioni illegali, in quanto, mentre in linea generale e l'uno e l'altro producono i medesimi effetti (nullità radicale *ex tunc*), per il contratto di lavoro tale ultimo effetto è proprio solo del contratto illecito, producendo il contratto di lavoro illegale per altre ragioni ma di fatto eseguito un rapporto efficace di lavoro.

Ora, nel caso in esame, non potendosi parlare certamente di illiceità dell'oggetto (e difatti di una tale illiceità mai si è parlato nemmeno del ricorrente nell'attuale giudizio) e dovendo ripiegare, per escludere la possibilità di raffigurare un'efficace rapporto di lavoro di fatto, sulla illiceità della causa, il ricorrente, specie in questa sede, insiste soprattutto della configurabilità di una assunzione in frode alla legge, che porterebbe alla illiceità della prima ex art. 1344 ed è evidente questa insistenza ove si parla dall'impostazione che alla ricostruzione giuridica della fattispecie concreta dà la difesa del ricorrente, che parte dalla stipulazione di un contratto, sia pure anomalo, di appalto, stipulazione fatta per evitare i divieti e la nullità sancita dalle leggi regionali del 1958 e del 1959: solo ove tale ricostruzione fosse esatta si potrebbe discutere se vi fosse in realtà un intento fraudatorio secondo l'art. 1344 cioè d'eludere attraverso un mezzo tipico, l'applicazione di norme imperative. Ma, la opposta ricostruzione, incensurabilmente operata dal giudice del merito, essersi nella specie in presenza di un rapporto di lavoro direttamente posto in essere anche se in contrasto con le norme regionali, appare evidente l'impossibilità di far ricorso, anche in astratto, all'applicabilità dell'art. 1344 c.c.

Se è vero, come è affermato dalla più forte corrente dottrinale e dalla costante giurisprudenza che contratto in frode alla legge, la cui causa è ripetuta illecita dal richiamato art. 1344, consiste nell'uso di un mezzo tipico, astrattamente lecito, non nello intento di raggiungere il risultato tipico per il quale esso è previsto, ma per eludere l'applicazione di una norma imperativa, volendo indirettamente giungere ad un risultato contrastante con la norma di legge, di guisa che — come è stato detto — la differenza tra negozio direttamente illecito (art. 1343) e negozio in frode è meramente strumentale, in quanto con il primo le parti pongono in essere uno strumento che direttamente raggiunge il risultato vietato, urtando quindi frontalmente nel divieto, mentre con il secondo intendono raggiungere lo stesso risultato attraverso una via indiretta e tortuosa, cioè con l'uso di un mezzo astrattamente lecito, ma reso illecito dallo indiretto risultato che in frode al divieto legislativo vorrebbesi raggiungere, nella specie si ha proprio quel negozio

che direttamente va verso il risultato voluto. Onde è che soltanto si può vedere se la causa sia direttamente illecita ex art. 1343 c.c.: perciò anche il ricorrente sia pure in subordine è costretto a siffatta indagine, come risulta dai vari passi del ricorso in cui (ripetendosi le deduzioni fondamentali di appello) si riscontra nelle leggi regionali del 1958 e del 1959 l'esistenza di norme imperative e di ordine pubblico vietanti le assunzioni irregolari di personale alle dipendenze della Regione.

La sentenza impugnata ha esclusa l'applicabilità dell'art. 1343 anzitutto in via principale sulla base dell'argomentazione, discendente dalla rigorosa applicazione del concetto obbiettivistico della causa, dell'impossibilità di concepire in un negozio tipico quale il contratto di lavoro, nel quale la causa, come funzione economico-sociale del contratto, è stabilita dall'ordinamento, una illiceità della stessa: in secondo luogo, in via subordinata, ritenendo, anche a volersi accogliere un concetto « meno formalistico » della causa come « funzione economico-sociale concretamente assegnata dalle parti al rapporto in esame », che nella specie tale funzione non sarebbe contrastante con norme imperative o con l'ordine pubblico.

Certo, ove si accettasse in tutto il suo rigore la teoria obiettivistica della causa o si affermasse che la funzione economico-sociale del contratto è stabilita astrattamente ed immutabilmente dall'ordinamento in relazione ad ogni tipo contrattuale e solo per i contratti atipici sarebbe lasciata alla libera determinazione delle parti con i limiti di cui all'art. 1322, ogni discussione sarebbe eliminata, dacchè per il contratto tipico di lavoro sarebbe, come per tutti gli altri contratti tipici, inconcepibile una illiceità della causa. Ma questo supremo Collegio seguendo i dubbi e le ricostruzioni che da lungo tempo affiorano nelle proprie precedenti decisioni, ritiene che una siffatta concezione rigorosamente astratta della causa sia contrastante al sistema legislativo vigente con gli artt. 1343 e 1418 ammette in via generale la illiceità della causa, nel senso che restringere la illiceità della causa al solo contratto atipico sarebbe contrastante per il sistema, che regola nell'art. 1343 la causa in genere senza distinzione tra tipi di contratti e anzi, a ben vedere, la regola con particolare riguardo proprio ai contratti tipici, dato che ai contratti atipici c'è solo, ex art. 1323, una estensione delle regole (tra cui l'art. 1343) dettato per i contratti tipici. La conferma di una tale sistemazione viene proprio dall'art. 2126, il quale prevede espressamente, per un contratto tipico come quello di lavoro, la possibilità di configurazione di una « causa illecita » con particolari proprie conseguenze giuridiche: l'affermare (come fa la sentenza impugnata) che per il contratto di lavoro (come per gli altri contratti tipici) la illiceità della causa funziona solo nelle ipotesi dell'art. 1344 (negozio in frode) e dell'art. 1345 (motivo come unico determinante) sembra evidentemen-

te in contrasto con la generalità, dianzi chiarita, della normativa sulla causa, tanto più che le ipotesi di cui all'art. 1344 (« la causa si reputa illecita ») e dell'art. 1345 (« il contratto è anche illecito ») sono ipotesi sussidiarie di fronte a quella regolare e normale della illecicità diretta che affligge il negozio (art. 1343).

Ora, non può questo supremo Collegio nemmeno fermarsi sui tentativi fatti per superare il suddetto ostacolo e dare una precisa nozione di causa conforme al sistema adombrato dal legislatore, tentativi che non solo sono (e numerosi) della moderna dottrina; ma anche della stessa giurisprudenza (v. Cass. 28 giugno 1952, n. 2781, e 13 giugno 1957, n. 2213), ma ritiene di poter seguire la corrente giurisprudenziale (attualmente, sia pure con diversi riflessi, seguita dalla ricorrente dottrinale dominante) affermatasi con la sentenza n. 985 del 1961 e continuata, proprio in relazione al contratto di lavoro, dalle sent. n. 835 del 1964 e 2913 del 1969 (le quali consideravano riflessi illeciti della causa del concreto contratto di lavoro). Nel senso che, non ripudiandosi il concetto astratto ed obbiettivo di causa come funzione economico-sociale del negozio, funzione posta direttamente dalla norma per ciascun contratto tipico e presente pur nei contratti atipici attraverso il limite della rispondenza concreta ad una delle funzioni astratte degne di tutela secondo l'ordinamento, devesi però ammettere che tale funzione non deve rimanere nel limite dell'astrattezza, ma deve essere presente anche nel contratto, pur tipico, concretamente posto in essere: quest'ultimo cioè deve avere una funzione concreta, obbiettiva, che corrisponda ad una delle funzioni tipicamente ed astrattamente determinate, come nella ipotesi del contratto atipico la causa creata dalle parti deve rientrare in una delle funzioni degne di tutela.

Pertanto, anche in ordine ai contratti tipici, il normale processo ermeneutico che consiste nel vedere se un determinato contratto posto in essere in concreto risponda ad un determinato tipo ed abbia tutti gli elementi e tutte le caratteristiche volute dal tipo astratto, deve essere fatto in relazione a tutti gli elementi previsti dall'art. 1325 e quindi anche in relazione alla causa, in ordine alla quale quindi va affrontata la funzione del negozio concretamente creata con la funzione astratta stabilita per quel tipo e che è pur sempre funzione obbiettiva, indipendente dai motivi che hanno determinata la contrattazione. E certamente la prima e più rilevante delle situazioni che da tale raffronto può scaturire è quella che le parti, ricorrendo a quella determinata funzione tipica e quindi a quel certo schema tipico, abbiano direttamente perseguito uno scopo contrario alle norme imperative, all'ordine pubblico, al buon costume, nel senso che abbiano voluta una funzione che direttamente arrivi a quel risultato vietato; di qui la illiceità ex art. 1343, non potendo l'ordinamento ammettere che la funzione tipica di un

contratto possa direttamente, in concreto, portare a risultati contrari all'ordine pubblico, a norme imperative o al buon costume. Onde anche i contratti tipici è ben concepibile una causa illecita in concreto.

Applicando i suddetti concetti e rapresentando la funzione concreta per la quale il contratto di lavoro nella specie è stato posto in essere con il tipo astratto regolato dall'ordinamento, questa Corte Suprema non può non condividere la decisione che, pure in subordine, fu presa dalla sentenza impugnata, allorchè essa affermò che, comunque non vi è stato nel caso in esame alcun contrasto con norme imperative o con l'ordine pubblico. Contrasto a norme imperative o all'ordine pubblico non può che essere contrasto con norme fondamentali e generali o con i principî basilari pubblicistici dell'ordinamento: nella specie si è in presenza di contratto di lavoro che tendeva all'assunzione di forze lavorative rese e dal giudice affermate necessarie per il funzionamento di un ente locale, che altrimenti si sarebbe arenato, e che di fatto, come accertato dal giudice di merito, fu per questi lecitissimo scopo utilizzato. Tale utilizzazione non può certo essere contraria alle norme ed ai principî fondamentali dell'ordinamento: l'assunzione sarà stata fatta in modo irregolare e cioè non rispettando le disposizioni regionali, il che può anche importare la nullità della assunzione medesima, ma non si sarà mai nel campo dello illecito, sebbene dalla mera ristretta illegalità che non impedirà l'esecuzione di fatto della attività lavorativa con tutte le conseguenze che ne derivano. Il che è conforme alla norma dell'art. 2126 che — come premesso — vuole che anche il contratto di lavoro nullo, cioè illegale, quando non contrasti con i principî giuridici ed etici fondamentali dell'ordinamento, importi i suoi normali effetti ove di fatto eseguito.

Per completezza è necessario appena un cenno alla subordinata ipotesi della violazione dell'art. 1345: a parte ogni altra considerazione, e poichè anche illiceità del motivo comune determinante significa pur sempre contrasto con norme imperative, con l'ordine pubblico o con il buon costume, basta quanto suddetto circa l'inesistenza in concreto, a proposito dell'assunzione della resistente, di un siffatto contrasto per escludere anche la sussistenza di un motivo illecito determinante che abbia dato luogo all'assunzione stessa.

È a concludersi, pertanto, che nessuna delle censure contenute nel ricorso può essere accolta. La reiezione del ricorso medesimo importa la condanna del ricorrente al pagamento delle spese del presente grado: nella liquidazione degli onorari si tiene conto dell'unica difesa della presente resistente, con i resistenti di un numeroso gruppo di controversie, tutte giuridicamente identiche. Il deposito, non dovuto per legge, deve essere restituito al ricorrente. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 18 gennaio 1973, n. 168 - *Pres.* Pece - *Rel.* Moscone - *P. M.* Di Majo (conf.) - Marchetti (avv. Catalano) c. Paolucci (avv. Giannini) e Medico provinciale di Milano (avv. Stato Terranova).

Competenza e giurisdizione - Farmacia: gestione provvisoria ed assegnazione a vincitore di concorso - Indennità di avviamento - Provvedimento - Impugnazione - Difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato.

(Cost., art. 111; C P C artt. 360, n. 1; 362, I co.; T. U. 26 giugno 1924, n. 1054, art. 48).

Le decisioni del Consiglio di Stato sono soggette al controllo della Corte di cassazione soltanto per vizi attinenti ai cosiddetti limiti esterni della giurisdizione, con esclusione di ogni sindacato sul modo di esercizio di essa; da ciò consegue che non è consentito denunziare pretesi « errores in judicando », neppure al fine di dedurne che, se non li avesse commessi, il giudice amministrativo sarebbe risultato privo di giurisdizione: questa, infatti, va determinata in astratto, in base alla domanda, prescindendo dall'effettiva esistenza, a favore di chi propone la domanda stessa, del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo fatto valere, poichè ogni questione che concerne tale esistenza attiene già al merito della controversia; e ciò anche quando si discuta se sussista, o come vada interpretata, la norma in base alla quale si pretenda di essere titolari del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo (fattispecie in tema di assegnazione di farmacia) (1).

(*Omissis*). — A sostegno della sua impugnazione il Marchetti ha dedotto nel ricorso quattro distinti motivi, rispettivamente contraddistinti con le lettere *a*), *b*), *c*), *d*), che successivamente, forse a seguito dell'eccezione d'improponibilità formulata per gli ultimi tre dal resi-

---

(1) Per la decisione cassata (Cons. Stato, Sez. IV, 15 dicembre 1970, n. 974) v. in *Foro it.*, 1971, III, 123 (nota); ANDRINI, in *Foro amm.*, 1970, II, 193.

Sul principio consolidato secondo il quale le controversie relative all'indennità di avviamento spettanti al precedente concessionario di farmacia rientrano nella giurisdizione dell'AGO (diritto soggettivo), v. Cass. 11 ottobre 1965, n. 2113. in *Foro it.*, 1966, I, 852 (nota) e, in particolare Cass. 18 ottobre 1971, n. 2945, in *Foto it.*, 1972, I, 1714, nota di C. M. BARONE. Nella specie il provvedimento amministrativo di assegnazione escludeva il diritto del gestore provvisorio all'indennità di avviamento, e la relativa questione rientrava nella giurisdizione del giudice ordinario, onde le Sezioni unite solo sotto questo aspetto hanno cassato la decisione del Consiglio di Stato.

stente Paolucci, ha qualificato nella memoria come aspetti particolari di un unico motivo, vale a dire della censura di difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato. Ma, comunque sia, certo è che quanto dedotto sotto le lettere *b*), *c*), *d*) va dichiarato inammissibile, per la sua improponibilità in questa sede.

Invero, poichè per il combinato disposto degli artt. 48 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054, 360, n. 1, e 362, primo comma, c.p.c., e 111, terzo comma, Cost., le decisioni del Consiglio di Stato sono soggette al controllo della Corte di cassazione soltanto per vizi attinenti ai cosiddetti limiti esterni della giurisdizione, con esclusione di ogni sindacato sul modo di esercizio di essa, non è consentito denunziare pretesi *errores in judicando* neppure al fine di dedurne che, se non li avesse commessi, il giudice amministrativo sarebbe risultato privo di giurisdizione. La giurisdizione, infatti, va determinata in astratto in base alla domanda, prescindendo dall'effettiva esistenza, a favore di chi propone la domanda stessa, del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo con essa fatto valere, poichè ogni questione che concerne tale esistenza attiene già al merito della controversia: e ciò anche quando si discuta se sussista o come vada interpretata la norma in base alla quale si pretende di essere titolari del diritto soggettivo o dell'interesse legittimo fatto valere.

Ora, le censure dedotte sotto le lettere *b*), *c*), *d*) attengono appunto, nel senso anzidetto, al merito della controversia e in sostanza consistono in una mera denunzia di pretesi *errores in judicando,* il cui sussistere o meno è irrilevante al fine di risolvere la questione del denunziato difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato. Secondo tali censure, infatti, la decisione impugnata avrebbe errato nel ritenere: che (lett. *b*) l'art. 17 della legge 2 aprile 1968, n. 475, attribuisca il diritto all'indennità di avviamento ai gestori provvisori di farmacie di nuova istituzione, anzichè soltanto a una categoria di gestori provvisori di farmacie non di nuova istituzione; che (lett. *c*) il citato art. 17 riguardi anche le assegnazioni di farmacie effettuate in esecuzione di concorsi conclusi prima della sua entrata in vigore; che (lett. *d*), in caso di mancata corresponsione dell'indennità di avviamento, il Paolucci possa chiedere la decadenza del Marchetti dalla assegnazione della farmacia, quantunque il bando di concorso non facesse cenno dell'obbligo di tale corresponsione e del suo ammontare.

L'esame di queste Sezioni Unite dev'essere pertanto limitato al primo motivo di ricorso, col quale il Marchetti sostiene che il Consiglio di Stato ha travalicato i limiti della sua giurisdizione quando ha deciso sull'esistenza di un diritto soggettivo perfetto del Paolucci a percepire l'indennità di avviamento e che la richiesta di annullamento del decreto di assegnazione della farmacia era stata dal medesimo Paolucci proposta al Consiglio di Stato a scopo meramente strumentale, e cioè

appunto per ottenere l'accertamento dell'esistenza di un tale suo preteso diritto.

La censura è fondata.

Com'è noto, il Consiglio di Stato difetta di giurisdizione qualora avanti ad esso si faccia valere un diritto soggettivo perfetto, anzichè un interesse legittimo, anche se formalmente venga richiesto l'annullamento di un atto amministrativo. Ciò si verifica ogniqualvolta il richiedente assuma, in sostanza, che l'atto è lesivo di un proprio diritto e che, proprio e soltanto per questa ragione, dev'essere annullato, cosicchè per definire la controversia si renda necessario risolvere in via principale una o più questioni attinenti al preteso diritto e costituenti oggetto diretto ed esclusivo del giudizio. (Sez. Un. sent. n. 983 del 1962, con riferimento specifico al diritto o meno alla indennità di avviamento nel caso di trapasso di gestione di una farmacia).

Nella specie il Paolucci, quale farmacista autorizzato da alcuni anni alla gestione provvisoria di una farmacia di nuova istituzione, aveva domandato al Consiglio di Stato l'annullamento del decreto di autorizzazione alla gestione della farmacia stessa da parte del Marchetti, vincitore del relativo concorso, dolendosi esclusivamente che in tale decreto il Medico provinciale non avesse fatto menzione dell'obbligo (che egli sosteneva far carico all'assegnatario a norma dell'art. 17 della legge 2 aprile 1968, n. 475, in relazione all'art. 110 del t.u. delle leggi sanitarie) di corrispondergli l'indennità di avviamento prevista dal citato art. 110, e che avesse anzi esplicitamente negato nelle premesse l'esistenza di un obbligo siffatto. L'oggetto del giudizio era pertanto costituito dalle questioni se, ai sensi delle norme predette, l'indennità sia dovuta dall'assegnatario di una farmacia di nuova istituzione al gestore provvisorio che l'abbia eventualmente preceduto e, in caso affermativo, se sia dovuta anche nell'ipotesi di concorso bandito ed espletato prima dell'entrata in vigore della legge del 1968. Ma questioni di tale genere, concernendo esclusivamente le obbligazioni nascenti dal regolamento dei rapporti patrimoniali fra i privati che, sia pure con l'intervento della pubblica amministrazione, si succedono nella titolarità o nella gestione delle farmacie, riguardando per loro natura diritti soggettivi perfetti: come tali, esse nella specie dovevano e potevano (e lo potranno eventualmente ancora) essere sottoposte alla Autorità Giudiziaria Ordinaria.

È, infatti, giurisprudenza costante di questa Corte Suprema che quello del precedente gestore alla indennità di avviamento di una farmacia è un diritto soggettivo, il cui accertamento, e nella sua esistenza e nel suo ammontare, è devoluto al giudice ordinario (in proposito, oltre alla menzionata sentenza n. 983 del 1962, le sentenze n. 1951 del 1969, n. 1646 del 1964).

E poichè la giurisdizione va identificata in base al *petitum sostanziale,* il principio di cui sopra deve essere tenuto fermo anche nella ipotesi in cui, sia pure rappresentata formalmente come incidente nel procedimento di assegnazione di una farmacia, in realtà la questione sottoposta al giudice amministrativo verte esclusivamente sulla spettanza o meno del diritto alla indennità d'avviamento in capo al precedente gestore della farmacia.

Concludendo, in accoglimento del primo motivo di ricorso, occorre cassare la decisione impugnata per difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato e, di conseguenza, ordinare la restituzione del deposito per il caso di soccombenza. — (*Omissis*).

esatti principî che hanno ispirato la decisione dei giudici del merito, per escludere qualsiasi nesso di causalità fra infortunio e lavoro, e con esso la indennizzabilità dell'infortunio stesso.

Causalità, si vuol dire, immediata e diretta, per cui non giova affermare, come fa il ricorrente, che se non si fosse dovuto recare sul posto di lavoro, egli con quel tempo, avrebbe potuto rimanere comodamente a casa, senza correre quel rischio, giacchè tale rischio è il rischio di tutti, quanto dire generico, e però non oggetto di specifica tutela, questa essendo riservata unicamente ai casi in cui, per raggiungere il posto di lavoro, l'assicurato debba necessariamente percorrere in relazione stretta con le mansioni a lui affidate, una strada unica e determinata che presenti rischi diversi da quelli delle strade comuni (sentenza 27 febraio 1970, n. 487; 12 giugno 1971, n. 1808). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 maggio 1973, n. 1297 - *Pres.* Icardi - *Est.* Mazzacane - *P. M.* Secco (conf.) - Russo e Fontana (avv. Coppa) c. Ministero Finanze (avv. Stato Arnone) e Asborno (avv. Goduti).

Proprietà - Costruzione eseguita da parte di un comproprietario su area di proprietà comune - Accessione a favore di tutti i comproprietari in proporzione delle rispettive quote - Si verifica.
(cod. civ., 934, 1101, 1102, 1108).

Il principio dell'accessione applicato all'ipotesi di comproprietà dell'area importa la conseguenza che la costruzione eseguita da uno dei condòmini con materiali propri si acquista in comunione pro-indiviso fra tutti i comproprietari secondo quote ideali proporzionate alle quote di proprietà dell'area stessa. L'acquisto del diritto sulla costruzione a favore di tutti i comproprietari può essere escluso soltanto dalla esistenza di altro diritto reale che a favore del costruttore condòmino siasi costituito nei modi e con le forme di legge (1).

---

(1) Il principio contenuto dalla annotata sentenza (e che è stato già enunciato in Cass., 5 giugno 1971, n. 1674 (motivazione); in questa *Rassegna*, 1971, I, 1127; Cass., 30 maggio 1963, n. 1308, in *Giust. civ.*, 1963, I, 2064 (motivazione); Cass., 19 maggio 1961, n. 1192, in *Giur. it. mass.*, 1961, 343; Cass., 23 luglio 1946, n. 960, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1946, II, 221; Trib., Roma, 6 aprile 1964, in *Temi rom.*, 1964, 560; Trib. Avellino, 22 marzo 1950) trova il suo fondamento nel combinato disposto degli articoli 1101, 2° comma e 934 c.c.

Se, infatti, ciascuno dei partecipanti alla comunione concorre, in proporzione della propria quota, ai pesi e ai vantaggi derivati dalla cosa

(*Omissis*). — I ricorrenti, con il primo motivo, denunciano la violazione degli artt. 934, 1102, 1108 e 1120 c.c. Sostengono che il principio della accessione non ha una portata generale nel nostro ordinamento giuridico e che esso è stato erroneamente applicato dalla Corte del merito al caso di costruzione eseguita dal condòmino sull'area comune, poichè tale ipotesi è disciplinata dall'art. 1102 c.c., per cui ciascuno dei comunisti ha il diritto di chiedere la demolizione dell'opera in quanto lesiva del suo diritto all'uso ed al godimento della cosa comune, donde la incompatibilità di una requisizione di proprietà sulla costruzione rispetto al diirtto suddetto: medio tempore sussiste una proprietà superficiaria a favore del costruttore.

La censura è infondata.

La sentenza impugnata ha accertato che la costruzione (sopraelevazione di due piani) fu eseguita da un condòmino su area a lui appartenente in comunione con altro condòmino e ne ha tratto la conseguenza che essa, per accessione (art. 934 c.c.), era divenuta di proprietà comune di entrambi i condòmini, i quali avevano esteso il loro diritto alla costruzione in relazione alla quota rispettiva, in difetto, nella fattispecie, di titolo contrario.

La conclusione cui è pervenuta la Corte del merito è giuridicamente esatta (cpr. per riferimenti, Cass., 18 maggio 1961, n. 1193 e, *in motivazione*, Cass., 5 giugno 1971, n. 1674). Invero il principio della accessione, per il quale il proprietario dell'area acquista *ipso iure*, per effetto e nel momento della incorporazione dell'opera, le costruzioni

---

comune, è del tutto conseguente ritenere che anche l'accessione si verifischi a favore di tutti i condòmini in proporzione delle quote (cfr. BRANCA, *Comunione, Condominio negli edifici*, in *Commentario del codice civile* a cura di SCIALOJA e BRANCA, Bologna-Roma, 1965, p. 49).

La tesi dei ricorrenti, secondo cui la proprietà esclusiva della costruzione spetterebbe al condominio che l'ha eseguita sembra trovare qualche addentellato nella giurisprudenza secondo cui i principî dell'art. 934 e segg. c.c. non si applicano ai rapporti fra i condòmini, i quali, essendo legati da vincolo reciproco, non sono terzi fra loro (in tale senso Cass., 24 maggio 1968, n. 1593; Cass., 13 agosto 1965, n. 1959, in *Giust. civ.*, 1966, I, 74; Cass., 30 gennaio 1961, n. 181, in *Giur. agr. it.*, 1961, 499).

In realtà detta giurisprudenza viene fraintesa: in essa si vuole affermare soltanto, come risulta dalla motivazione della sentenza n. 181 del 1961, che l'art. 936 c.c. non vi è ostacolo all'applicazione delle norme sulla comunione che consentono ai comproprietari di ottenere l'abbattimento dello costruzione abusivamente realizzata sull'area comune.

In ordine al problema non affrontato in sentenza, del diritto del condominio costruttore all'indennizzo ex art. 936 c.c., v. App. Torino 22 maggio 1958, in *Giur. it.*, 1958, rep. voce comunione e condominio n. 72 e Trib. Napoli, 2 febbraio 1948, in *Giur. it.*, 1950, I, 2, 175, che riconoscono tale diritto.

che vi siano eseguite, applicato alla ipotesi di comproprietà dell'area, importa la conseguenza che la costruzione (eseguita da altri, o come nella specie, da uno dei condòmini) in comunione pro-indiviso per tutti i comproprietari, secondo quote ideali proporzionati alle quote di proprietà dell'area stessa. L'acquisto del diritto alla costruzione può essere escluso soltanto dalla esistenza di altro diritto reale che a favore del costruttore-condòmino siasi costituito nei modi e con le forme di legge. Ciò non è avvenuto nella specie: né sotto il riflesso, del resto nemmeno dedotto, dal compimento di una usucapione; nè sotto il profilo della dedotta proprietà superficiaria, poichè in considerazione della indicata automaticità dell'acquito per accessione, per la costituzione di essa non sarebbe certo sufficiente, come in definitiva si assume, il mero fatto della avvenuta costruzione, bensì un valido accordo che alla proprietà di quote ideali avesse sostituito la proprietà separata dei piani sopraelevati.

Nè l'acquisto dell'opera per accessione a favore dei condòmini non costruttori è inconciliabile con il preteso diritto di chiederne la rimozione ex art. 1102 c.c., poichè in ogni caso si tratterebbe di una facoltà o potestà, che se non esercitata, come in concreto non è stata esercitata, non potrebbe produrre l'effetto di paralizzare l'accessione.

Con il secondo motivo i ricorrenti, denunciando la violazione dell'art. 1134 c.c., sostengono che la Corte del merito ha erroneamente affermato che l'immediato acquisto dell'opera da parte degli altri condòmini non importa alcun onere, no npotendo il condòmino costruttore vantare diritti al rimborso delle spese sostenute; che infatti il principio enunciato concerne, in realtà, le spese fatte dal condòmino per la cosa comune e non l'ipotesi della costruzione sulla cosa comune.

La censura concerne un argomento marginale addotto dalla Corte del merito di cui non è necessario controllare la esattezza, essendo sufficienti a sostenere la decisione cui essa è pervenuta le considerazioni che si sono in precedenza esaminate.

Con il terzo motivo i ricorrenti, denunciano la violazione dell'articolo 621 c.p.c., assumono che la Corte del merito avrebbe dovuto ammettere la prova testimoniando diretta a dimostrare che i mobili arredanti il quinto ed il sesto piano erano di loro proprietà; che infatti, trovandosi detti mobili in un edificio adibito ad uso commerciale e qundi in una azienda già appartenente al loro dante causa (Gaetano Fontana) e concessa in locazione a terzi per uso alberghiero, avrebbe dovuto applicarsi l'art. 621 c.p.c., circa l'eccezione al generale divieto di prova per testi.

La censura è infondata.

La Corte del merito ha rilevato che: non risultava che il dante causa degli attuali ricorrenti o che il debitore originario svolgessero in proprio un'attività commerciale; che essi erano soltanto condòmini

del fabbricato, ciò che non rendeva affatto verosimile il diritto vantato; che non poteva desumersi l'attività commerciale di albergatori dalla loro qualità di soci della s.r.l. Hotel Miramare poichè il socio di una società di capitali non acquista perciò solo, la qualità di imprenditore in proprio. Da tali accertamenti di fatto, adeguatamente motivati, ha tratto la esatta conseguenza che nella specie non ricorreva l'ipotesi (verosimiglianza della esistenza del diritto vantato per la professione od il commercio esercitati dal terzo o dal debitore) per la quale l'art. 621 c.p.c., consentendi derogare al divieto della prova testimoniale. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 maggio 1973, n. 1299 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Lipari - *P. M.* Chirò (parz. conf.) - Bernini (avv. De Siervo) c. E.T.F.A.S. (avv. Stato Onufrio).

Procedimento civile - Ricorso per cassazione incidentale condizionato - Riflettente questione pregiudiziale rilevabile d'ufficio - Esame in via prioritaria.

(c.p.c., artt. 371 e 384).

Procedimento civile - Appello da parte del legittimato avverso la sentenza di primo grado emessa nei confronti del *falsus procurator* - Ammissibilità ed effetti.

(cod. proc. civ., art. 75).

Appalto - Collaudo - Certificato di collaudo - Mancata sottoscrizione da parte dell'appaltatore - Effetti.

(c.p.c.. art. 75).

Il ricorso incidentale, con il quale si sollevino questioni preliminari o pregiudiziali rilevabili d'ufficio, anche se espressamente condizionato all'accoglimento di quello principale, va sempre esaminato in via prioritaria, prescindendo dall'operato condizionamento, come se si trattasse di ricorso puro e semplice (1).

(1-3) La sentenza merita segnalazione perchè contiene un riesame ampio e completo delle questioni processuali che sono riassunte nelle prime due massime, anche se trattasi di affermazioni ormai pacifiche nella giurisprudenza del S.C., come risulta dai richiami contenuti nella stessa sentenza.

In particolare non sembra dubbia l'esattezza della prima massima, non potendosi negare che il giudice debba prescindere dal potere dispositivo

Il soggetto per cui in primo grado abbia agito un falsus procurator *può appellare, nei termini di legge, avverso la sentenza emessa nei confronti di quest'ultimo (anche se a lui non è stata notificata) comportando la proposizione del gravame (volto a sostenere la fondatezza della domanda di merito contenuta nella citazione introduttiva), la volontà di ratifica, con effetto retroattivo, degli atti processuali compiuti in suo nome e la conseguente legittimazione all'impugnazione quale parte originaria del rapporto processuale* (2).

A norma dell'art. 107 r.d. 25 maggio 1895, n. 350 l'accettazione delle risultanze del certificato di collaudo costituisce l'effetto legale della mancata sottoscrizione e non si deve aver riguardo alla volontarietà (o meno) dell'omissione cui l'effetto si collega (3).

(*Omissis*). — Anzitutto deve essere disposta la riunione del ricorso principale e di quello incidentale, entrambi proposti avverso la medesima sentenza, e che risultano iscritti sotto distinti numeri di ruolo; riunione da effettuarsi facendo capo a quello più antico (processo n. 5032 del ruolo generale per l'anno 1969).

La Corte di appello di Cagliari, con la sentenza impugnata, pur ritenendo ammissibile il gravame della parte rappresentata in primo grado da un *falsus procurator*, ha dichiarato improponibile la domanda di compensi maggiori di quelli risultanti dal certificato di collaudo relativamente al rapporto di appalto di opere pubbliche intercorso fra l'ETFAS (Ente per la trasformazione fondiaria ed agraria in Sardegna) e l'impresa individuale di Aldo Bernini.

---

delle parti quando per legge è chiamato a pronunziarsi d'ufficio in ordine ad una questione sottoposta al suo esame.

Sulla diversa, ma connessa, questione attinente all'ammissibilità del ricorso incidentale condizionato che rifletta questione preliminare o pregiudiziale al merito, la S.C., dopo la fondamentale decisione 11 aprile 1960, n. 826, in *Giust. civ.*, 1960, I, 879, è ormai nettamente orientata a riconoscerne l'ammissibilità. (V. da ultimo Cass., 7 luglio 1972, n. 2254, in *Giust. civ.*, 1973, I, 515 con nota di A. F. e in *Foro it.*, 1973, I, 493, con nota di L. Rovelli ove ampi richiami). Si noti tuttavia che con altra recente decisione (Cass. 14 novembre 1972, n. 3368, in *Foro it.*, 1973, I, 1139) è stato affermato che quando sia stato proposto ricorso incidentale (non condizionato) su questione preliminare al merito, il giudice deve esaminare il ricorso incidentale prima del merito.

Il principio contenuto nella seconda massima si fonda su un principio di « economia processuale e di ragionevolezza » che sembra difficile contestare (in senso conforme alle decisioni citate in sentenza v. Cass., 3 dicembre 1970, n. 2530, in *Giust. civ.*, 1971, I, 239).

In senso contrario tuttavia è orientata la maggioranza della dottrina che è citata in Mandrioli, *La rappresentanza nel processo civile*, Torino s.d., ma 1959, p. 308 seg. a cui si rinvia per un ampio esame della problematica della rappresentanza nel processo civile. Nel senso della sen-

Le censure mosse alla sentenza in questa sede investono sia la questione processuale che il merito della causa.

L'appaltatore sostiene, con l'unico mezzo del ricorso principale, che la mancata sottoscrizione del certificato di collaudo non comporta l'abbandono delle pretese di maggior compenso ancora non definite perchè riferentesi a riserve ritualmente iscritte. L'ente, con ricorso incidentale condizionato, nega che il soggetto falsamente rappresentato nel processo di primo grado, al quale sia rimasto estraneo, possa appellare contro la sentenza emessa nei confronti del proprio sedicente rappresentante privo di poteri.

Entrambi i ricorsi sono privi di fondamento giuridico e devono essere rigettati.

Poichè l'ETFAS ha impugnato la decisione sulla questione preliminare dell'ammissibilità dell'appello condizionatamente all'accoglimento del ricorso dell'appaltatore, occorre in primo luogo stabilire se un ricorso siffatto sia ammissibile e se la condizione apposta sia vincolante ai fini della determinazione della priorità di esame.

Ritiene la Corte che il ricorso condizionato, quando investe, come nella specie, questioni preliminari o pregiudiziali rilevabili di ufficio introduce nel processo una impugnazione ammissible, ma superflua, che non spiega alcun effetto di subordinazione. Operano al riguardo con pienezza i poteri officiosi del giudice che sarebbe tenuto ad esaminare tale questioni anche se il ricorso non fosse stato proposto, ed appunto perciò prescinde, nel procedervi, dall'ordine prioritario richiesto dalla parte, uniformandosi a quello logico, naturale e conseguenziario, cui si richiama, del resto, la stessa legge processuale (art. 276, comma secondo, c.p.c.).

Come è noto il problema della possibilità di subordinare all'accoglimento dell'impugnazione principale di controparte, l'impugnazione in-

---

tenza in rassegna v. però SATTA, *Commentario al codice di procedura civile*, Milano 1959, vol. I, pp. 266-267.

L'affermazione contenuta nella terza massima corrisponde alla piena interpretazione dell'art. 107 del regolamento sulla direzione, contabilità e collaudazione dei lavori eseguiti dal Ministero dei Lavori Pubblici, n. 350 del 1895.

Detta norma, infatti, nello stabilire che la mancata sottoscrizione (o la sottoscrizione senza domande) del certificato di collaudo importa che « le risultanze di esso si avranno come definitivamente accettate » attribuisce ai suddetti comportamenti dell'appaltatore un preciso effetto (definitiva accettazione delle risultanze del collaudo) che non lascia spazio alla dimostrazione della volontà contraria dell'appaltatore.

Peraltro il S.C. ha precisato rettificando così la diversa interpretazione che poteva arguirsi dalla motivazione della sentenza della Corte

cidentale relativa a questioni *litis ingressum impedientes*, sulle quali si è avuta soccombenza, nonostante la vittoria nel merito, non ha ancora ricevuto univoca risposta nelal giurisprudenza di questa Corte (persistendo oscillazioni anche nelle recenti decisioni), e nemmeno la dottrina si è assestata su una tesi che possa dirsi incontrastata, o, quantomeno, dominante.

Sono state, infatti, avanzate quattro principali soluzioni che vanno da quella più lata che ammette il condizionamento per ogni impugnazione incidentale (sia in appello che in cassazione), a quelle più restrittive che nega sempre efficacia alla condizione, con conseguente inammissibilità dell'impugnazione incidentale condizionata, attraverso posizioni intermedie che attribuiscono efficacia al ricorso per cassazione condizionato (ma negano che possa darsi appello subordinato), ovvero, pur escludendo l'efficacia della condizione, ritengono che l'impugnazione proposta in subordine conservi valore come impugnazione pura e semplice.

Ma poichè nella specie il ricorso incidentale solleva una questione indubibamente rilevabile d'ufficio, non occorre prendere posizione globalmente sul controverso tema, circoscrivendo l'indagine al solo profilo della apponibilità della condizione rispetto a ricorsi per cassazione che sollevano questioni non riconducibili al potere dispositivo delle parti, per quanto latamente lo si voglia intendere, e che devono perciò in ogni stato e grado del giudizio essere valutate *ex officio*, purché non si siano formate al riguardo preclusioni.

In verità l'enucleazione delle questioni rilevabili d'ufficio dal novero di quelle preliminari (o pregiudiziali) della cui deducibilità in via di impugnazione subordinata (o condizionata) si discuteva non è stata immediata; ma una volta acquisita la consapevolezza della distinzione si è formata in proposito una convergenza di indirizzi dottrinali e giurisprudenziali; sicchè la soluzione raggiunta rappresenta un sicuro punto fermo nella tematica del condizionamento delle impugnazioni incidentali.

Deve, quindi, riaffermarsi che il ricorso incidentale con il quale si sollevino questioni preliminari o pregiudiziali rilevabili di ufficio,

---

di merito, che la preclusione derivante dal verificarsi della fattispecie prevista dal terzo comma dell'art. 107 del citato regolamento, non preclude l'esame delle riserve, tempestivamente proposte a norma degli artt. 54 e 64 del citato regolamento, a meno che esse siano state prese in considerazione (e respinte) nel certificato di collaudo (è da aggiungere), che il loro accoglimento sia comunque incompatibile con la definitività delle risultanze del certificato di collaudo.

anche se espressamente condizionato all'accoglimento di quello principale della controparte, va sempre esaminato in via prioritaria, prescindendo dall'operato condizionamento, e come se si trattasse di ricorso puro e semplice (é sempre che si tratti di una vera e propria impugnazione diretta contro il dispositivo e non rivolta alla sostituzione o modificazione della motivazione: o nel qual caso la pseudo-impugnazione sarebbe inammissibile).

L'accolta soluzione si riallaccia ad un consolidato orientamento giurisprudenziale (Cass., 30 marzo 1972, n. 1008; Cass., 19 aprile 1971, n. 1120; Cass., 7 gennaio 1970, n. 22; Cass., 24 marzo 1969, n. 934; Cass., 11 maggio 1968, n. 1468; Cass., 20 maggio 1966, n. 1307; Cass., 19 luglio 1965, n. 1629; Cass., 24 marzo 1964, n. 664; Cass., S.U. 30 maggio 1961, n. 1280; Cass., S.U. 11 aprile 1960, n. 826), di cui è opportuno sottolineare le genesi e giustificare il fondamento.

Come si è accennato, la estraneità al tema del condizionamento dell'impugnazione incidentale, delle questioni pregiudiziali (o preliminari) sottratte al potere dispositivo delle parti, perchè rilevabili d'ufficio, non venne colta dall'originario indirizzo della giurisprudenza di questa Corte. La prima sentenza emanata in proposito (Cass., 24 maggio 1955, n. 1541) riguardava proprio una fattispecie di difetto di legittimazione processuale rilevabile di ufficio; ma non venne evidenziata tale circostanza ed il ricorso fu dichiarato inammissibile per considerazioni d'ordine generale. La tesi della indiscriminata inammissibilità fu seguita in maniera uniforme, e senza operare alcun opportuno « distinguo » a proposito della rilevabilità d'ufficio, per circa un quinquennio (Cass., nn. 2491 del 1955; 865, 1569, 3708, 3742, 3810, 4624 del 1957; 406, 660, 1158, 1567, 2296, 3255 del 1958; 926, 2051 del 1959; 356 del 1960).

Ma con sentenza delle S.U. 11 aprile 1960, n. 826, si verificò un radicale mutamento di giurisprudenza (stabilendosi che la parte totalmente vittoriosa potesse proporre ricorso per cassazione su questioni pregiudiziali o preliminari condizionandolo alla ritenuta fondatezza del ricorso principale. In tale decisione venne precisato che « il giudice, anche di cassazione, deve rispetare il principio dispositivo e quindi esaminare le questioni *che non siano rilevabili di ufficio*, nell'ordine proposta dalle parti ».

Questa enunciazione va sottolineata non tanto per quel che si afferma e per la ragione dedotta in proposito (dato che proprio sulla decidività del richiamo al principio dispositivo, per ammettere il condizionamento, la polemica è aperta e la dottrina divisa), quanto per quel che si nega, giacchè si pone in evidenza che l'elemento volontaristico, quel disporre dell'ordine del processo in sequenza apparentemente contraria alla logica della progressione, giustificato o ingiustificato che sia in presenza di un potere dispositivo, non ha ragione di essere, e non spiega efficacia alcuna laddove spetta al giudice di individuare la que-

stione rilevabile d'ufficio e di risolverla, senza ed anche contro, la volontà delle parti. La rilevabilità d'ufficio, infatti consente al giudice di prescindere da quanto le parti hanno « disposto » con riguardo alla tecnica strumentale del procedimento, e di fare quello che esse non gli hanno chiesto, ed anche se gli hanno chiesto di non farlo.

Il discorso implicito della sentenza n. 826 del 1960, viene, infatti, limpidamente impostato in questi termini nella successiva sentenza delle S.U. 30 maggio 1961, n. 1280, la quale, nell'approfondire la soluzione del problema del condizionamento delle impugnazioni incidentali, ha cura di precisare che la subordinazione alla conservazione della sentenza impugnata non è sempre possibile « poichè esistono motivi di impugnazione che ripropongono al giudice superiore questioni rilevabili d'ufficio. In tali casi la condizione non può avere efficacia alcuna perchè, oltretutto, nessuna impugnazione, condizionata o no, sarebbe necessaria, dato il potere del giudice dell'impugnazione di rilevare tali questioni d'ufficio, purchè non precluse ».

Le ulteriori sentenze ricalcano quest'indirizzo. E se le massime si limitano a sottolineare che la condizione deve ritenersi « priva di efficacia », « come non apposta », la *ratio* della accolta soluzione va ravvisata appunto nel potere-dovere di rilevazione d'ufficio che rende superflua qualsiasi impugnazione, ed a maggior ragione frustando la subordinazione ad un certo ipotizzato evento processuale dell'esercizio del potere officioso del giudice insuscettibile, come tale, di essere paralizzato nell'*an* e nel *quomodo* da un asserito potere dispositivo delle parti, a superamento del quale è stato conferito.

E questa superfluità dell'impugnazione (e del correlativo condizionamento) in cassazione va ribadita anche alla stregua delle ragioni pratiche che inducono, di solito, le parti alla proposizione del ricorso incidentale subordinato su questione preliminare (o pregiudiziale) e che si ricollegano alla mancanza, nel giudizio davanti a questa Corte, di una norma parallela e quella dell'art. 346 c.p.c. (che consente in appello la pura e semplice riproposizione delle domande e delle eccezioni non accolte in primo grado).

La parte vittoriosa nel merito, ma rimasta soccombente su questioni preliminari, quando non si limiti a chiedere al giudice superiore di dare alle questioni medesime una soluzione più corretta, fermo restando il dispositivo (in tal caso non si propone, infatti, una vera e propria impugnazione, ma una pseudo impugnazione, inammissibile bastando il ricorso allo strumento della correzione della motivazione ex art. 384 c.p.c.), e intenda attaccare proprio il dispositivo nel quale è venuta a riverberarsi la soluzione, per essa sfavorevole, data alla questione, non riproporre la questione stessa, in via di eccezione con il controricorso; si vede, perciò, costretta a presentare apposita impugnazione incidentale per fare salve le tesi giuridiche disattese dalla sen-

tenza e che si collocano a monte delle ulteriori ragioni alla stregua delle quali è risultata vincitrice. Tuttavia l'annullamento della sentenza, sostanzialmente favorevole, rappresenta per la parte medesima l'*estrema ratio* cui far ricorso soltanto quando la vittoria sulla linea del merito sfuma per l'accoglimento del ricorso principale avversario ed è determinato ripiegare sulla linea arretrata (anche se logicamente prioritaria) delle eccezioni preliminari (o pregiudiziali), disattese dal giudice di secondo grado senza pratica incidenza sull'attribuzione del bene della vita in contestazione. Da ciò l'espediente del condizionamento, ispirato a ben comprensibili ragioni di prudenza e di economia processuale.

Ma tali motivi d'ordine pratico non vengono più in considerazione quando si tratti di questioni pregiudiziali (o preliminari) rilevabili d'ufficio rispetto alle quali il controricorso è idoneo a sollecitare il giudice all'esercizio del potere di autonomo esame.

In conclusione: non è consentito alle parti di sovrapporsi, paralizzando, o semplicemente condizionandolo, all'*officium iudicis*; la rilevabilità d'ufficio comporta il necessario esame prioritario delle questioni che presentino i caratteri della pregiudiziarietà (o preliminarietà), rispetto alle ulteriori questioni di merito. E la problematica del condizionamento del ricorso trova spazio solo quando incida su questioni non rilevabili d'ufficio (restando, peraltro qui impregiudicato quale debba essere la corretta soluzione da adottare in proposito).

Ciò posto, si deve, in primo luogo, stabilire, a prescindere dalla subordinazione voluta dall'ETFAS, e dalla stessa proposizione dell'impugnazione incidentale, se i giudici cagliaritani abbiano fatto corretta applicazione della legge ammettendo l'imprenditore Bernini a proporre direttamente appello contro la sentenza emessa nei confronti del suo *falsus procurator*, previa ratifica retroattiva dell'operato di questi.

Non vi è dubbio, infatti, che la questione di ammissibilità dell'appello è rilevabile d'ufficio, e che al riguardo, nel processo, non si sono formate preclusioni.

La censura a questa statuizione, che fa leva sul principio della sanabilità del difetto di *legitimatio ad processum* in ogni grado e stato del giudizio con effetti retroattivi, e giustifica la soluzione accolta con il richiamo ad evidenti ragioni di economia processuale, è svolta dall'ETFAS alla stregua di un unico argomento. Si sostiene che il Bernini, non essendo stato parte del giudizio, non poteva impugnare la sentenza per far valere i suoi interessi, in quanto legittimati a proporre appello ed interessati all'impugnazione, sono soltanto i soggetti soccombenti che siano stati parti nel giudizio di primo grado. L'imprenditore, quindi, avrebbe dovuto far valere in separato giudizio di primo grado il suo preteso diritto a maggiori compensi per l'appalto *de quo*, ma non poteva inserirsi con il gravame nel rapporto processuale instaurato dal *falsus procurator*, cui era rimasto estraneo.

La censura va disattesa e la soluzione cui sono giunti i giudici di secondo grado merita conferma, sia pure attraverso una impostazione più ampia ed articolata di quella, stringata, ma ineccepibile, adottata dai giudici sardi e che non va circoscritta alla mera confutazione di quanto sostenuto dalla difesa dell'Ente, sia per la ritenuta rilevabilità d'ufficio sia, e soprattutto, perchè il problema, nei suoi precisi termini, si presenta per la prima volta, all'esame di questa Corte, ed investe un tema di indubbia delicatezza, da svolgere, peraltro, in coerenza conseguenziaria con gli indirizzi giurisprudenziali già emersi in tema di ratifca degli atti processuali del *falsus procurator*.

Esattamente i giudici di secondo grado hanno sottolineato, richiamando una decisione di questa Corte (espressione di consolidato indirizzo) che il difetto di *legitimatio ad processum* è rilevabile in ogni stato e grado del giudizio e può essere eliminato mediante manifestazione di volontà del soggetto che importi la regolarizzazione del rapporto processuale, operando una sanatoria la quale, esplica effetti retroattivi facendo venir meno l'interesse ad eccepire il vizio (salve le decadenze già verificatesi). (Cfr. per le prime comunicazioni del principio, nella vigenza dell'attuale codice di rito: Cass., 13 gennaio 1945, n. 33; Cass., 7 dicembre 1946, n. 1342; Cass., 22 febbraio 1947, n. 252; Cass., 20 giugno 1949, n. 1878; Cass., 7 dicembre 1946, n. 1342; Cass., 22 febbraio 1947, n. 252; Cass., 20 giugno 1949, n. 1878; e inoltre le cesioni nn. 401, 1002, 3438 del 1954; 258, 2010, 2158 del 1959, 899 e 4076 del 1956, 85 del 1959 e numerose altre fra cui, da ultimo Cass., 1 ottobre 1970, n. 1755; Cass., 20 marzo 1969, n. 882; Cass., 6 luglio 1968, n. 2315).

La nozione di *legitimatio ad processum* (a prescindere da ogni sua caratterizzazione dottrinale) riguarda, *a negativis,* tre distinti profili: il difetto di potere rappresentativo; il difetto di capacità processuale (o capacità di agire); il difetto della qualità di organo di persona giuridica.

Ai fini della decisione viene in considerazione il difetto di potere rappresentativo, la disciplina dell'attività posta in essere dal *falsus procurator*; ed in questa direzione deve essere approfondita l'indagine, che ha come punto di partenza obbligato, la discriminazione fra gestione di affari altrui e falsa rappresentanza, nel processo civile.

In effetti sia nella dottrina che nella giurisprudenza si ritrovano usati promiscuamente i termini « falso procuratore » e « gestore d'affari » per indicare il soggetto che agisce nel processo senza specifica investitura del *dominus negotii.*

La indistinzione e sovrapposizione dei concetti si manifesta più frequentemente rispetto alla gestione rappresentativa, data la identità di disciplina processuale.

La differenza strutturale fra le due figure del *falsus procurator* e del *negotiorum gestor* in nome altrui (o rappresentative) secondo una

prospettata ipotesi ricostruttiva andrebbe ravvisata nella circostanza che il primo agirebbe in nome della parte dichiarandosene rappresentante e lasciando intendere, o dichiarando espressamente, che gli è stata conferita procura, mentre in realtà procura non c'è, e con intento (almeno di massima) di perseguire il proprio esclusivo interesse; mentre il gestore rappresentativo, che spende il nome del *dominus*, si qualifica espressamente, o tacitamente, come gestore, cioè come curatore spontaneo senza incarico del *dominus*, di interessi alieni e agisce per spirito di solidarietà, cioè con l'*animus aliena negotia gerendi*. Ogni approfondimento sul punto appare peraltro superfluo, attesa la già sottolineata irrilevanza di tale distinzione nel campo del processo.

Deve tenersi presente, tuttavia, che la *negotiorum gestio* processuale non si esaurisce nella gestione rappresentativa; si può infatti gestire un processo altrui non solo come altrui, ma anche come proprio. Ma la gestione del processo altrui come proprio è unanimamente riconosciuta insuscettibile di ratifica a seguito dell'*utiliter coeptum et gestum* che surrogherebbe la ratifica (mentre per quella rappresentativa la ratifica è generalmente ammessa).

Operata questa sintetica puntualizzazione, e restringendo il discorso al *falsus procurator*, i termini del problema si pongono con riguardo al riconoscimento dell'iniziale difetto di legittimazione processuale ed alla ammissibilità ed ai limiti della ratifica.

Il nostro sistema processuale, come si ricava dall'art. 77 c.p.c., è ispirato alla distinzione fra rappresentanza processuale e rappresentanza negoziale. Dalla necessità del mandato espresso e per iscritto postulata per la rappresentanza processuale del citato art. 77 c.p.c., discende la inammissibilità di una rappresentanza senza (rituale) mandato ed il conseguente vizio del rapporto processuale instaurato da (o contro) un falso procuratore.

Ma questo vizio è sanato dall'applicazione, diretta come sostiene taluno, o analogica (come più esattamente, affermano altri, dell'art. 182 c.p.c. (mentre la sanatoria dell'attività svolta del *negotiorum gestor* rappresentativo viene desunta dall'art. 2032 c.c.).

E' stato osservato al riguardo che, in linea di principio, non vi sono ostacoli ad ammettere che l'istituto della ratifica, riconosciuto dal diritto sostanziale (cfr. artt. 1399, 1188 comma secondo, 2822 comma secondo, c.c.: da cui si ricava la nozione di ratifica come negozio integrativo con il quale l'interessato rende efficace per sè l'atto che è stato concluso in suo nome, facendone propri gli effetti), trovi applicazione anche nel processo; e si è ravvisato il supporto normativo specifico per tale applicazione nel citato art. 182 c.p.c., che appare ispirato ad una chiara *ratio* di economia processuale. Una volta realizzata la ritualità del contraddittorio, attraverso la presenza dei legittimi contraddittori, una volta avutasi, cioè, nel processo la presenza del *dominus*

ratificante, viene meno ogni legittimo interesse della parte ad eccepire l'iniziale difetto di *legitimatio ad processum*, salve le decadenze già verificatesi. L'adozione della opposta restrittiva opinione, invece, comporterebbe un inutile spreco di attività giurisdizionale. La ratifica, quale procura successiva si configura come fonte di rappresentanza volontaria accanto alla procura preventiva. E sul piano del diritto positivo tale ratifica è giustificata, appunto, dall'art. 182 c.p.c., che le ha aperto un varco normativo. Sicchè deve ritenersi possibile calare l'istituto della ratifica dal diritto sostantivo al processo consentendo al rappresentato dal procuratore privo di (validi) poteri di far propria l'attività di costui, con efficacia retroattiva, ma con salvezza dei diritti questi e della già verificatesi decadenza.

Il processo gestito, attivamente o passivamente, dal *falsus procurator* nasce, quindi, inficiato dal vizio di difetto di legittimazione processuale ed è, come tale, esposto alla relativa eccezione sollevata dalla parte interessata, o rilevata *ex officio* del giudice. Ma la parte falsamente rappresentata, salve le decadenze nel frattempo verificatesi ed il rispetto dei diritti quesiti, può sempre costituirsi in giudizio ed assumere il processo, ovvero può provvedere a rilasciare al procuratore, che ne era sprovvisto, una regolare procura conseguendo i medesimi effetti (con identiche salvezze). E una volta ammessa, in principio, la possibilità di ratifica in ogni stato e grado del giudizio, di fronte ad una sentenza di primo grado, emessa nei confronti del *falsus procurator* al malamente rappresentato sono aperte quattro vie: l'appello diretto contro la sentenza (che però, come è stato acutamente rilevato in dottrina, non comporta necessariamente la ratifica di quanto operato dal falso rappresentato, senza valido titolo di investitura rappresentativa, ma può essere volto a dedurre proprio quel difetto di rappresentanza e ad invalidare conseguentemente il processo); l'intervento ratificante nel giudizio di appello tempestivamente proposto dal *falsus procurator* (e qui va sottolineato da un lato l'impiego in accezione atecnica del termine « intervento » come modulo verbale che significa il realizzarsi nel processo della ratifica, il sostituirsi del rappresentato al falso rappresentante, e l'unidirezionalità finalistica della ratifica, che importa necessariamente la volontà del ratificante di farsi parte); il rilascio di procura ratificante in forza della quale il *procuratore*, non più *falsus* ma *verus*, può in pendenza dei termini, proporre il gravame; la vigilante « attesa » (rimanendo il *dominus* estraneo al processo che si svolge in suo nome, per farlo proprio o respingerlo *secundum eventum litis*).

Il principio costantemente riaffermato dalla giurisprudenza di questa Corte è stato appunto quello di riconoscere l'ammissibilità della ratifica dell'attività processuale svolta dal *falsus procurator* (cfr. da ultimo Cass., 20 marzo 1969, n. 8882, e per una diffusa motivazione sul pro-

blema in generale, Cass., 11 novembre 1957, n. 4353). Tale orientamento si è svolto precipuamente con riguardo al giudizio di appello.

Con sentenza 10 agosto 1946, n. 1169 (ribadita dalla sentenza 30 dicembre 1949, n. 2676), questa Corte ha ritenuto che il diretto interessato, intervenendo nel giudizio d'appello, irritualmente proposto del *falsus procurator*, può fruire dell'attività processuale spiegata in suo favore, purchè abbia la possibilità di rinnovare l'atto di appello proposto dal rappresentante privo di poteri, possibilità da escludersi quando il diretto interessato, al quale sia stata notificata la sentenza di primo grado, abbia lasciato decorrere il termine per appellare, prima di intervenire nel giudizio (nello stesso senso cfr. le sentenze n. 1496 del 1948, n. 2611 del 1949, n. 1477 del 1950, n. 1893 del 1956, n. 1703 del 1958, n. 2402 e n. 2552 del 1962, n. 1594 del 1965).

Le ricordate decisioni sono significative perchè nell'ammettere la ratifica in grado di appello (e di un appello proposto dal *falsus procurator*), pur non toccando espressamente la questione ora in esame dell'ammissibilità dell'appello diretto ratificante del *dominus*, ne postulano la soluzione positiva.

Se il *dominus* può inserirsi nel rapporto processuale svolgentesi in grado di appello a seguito di gravame del *falsus procurator, purchè abbia la possibilità di rinnovare l'atto di appello* (e non importa qui considerare a quali condizioni tale possibilità sia subordinata) deve riconoscersi a *fortiori* al *dominus* la facoltà di ratifica indipendentemente dalla già avvenuta proposizione del gravame (quale ulteriore atto processuale anch'esso bisognoso di ratifica), avvalendosi della attività spiegata in suo nome fino a quel momento, senza incontrare uno specifico limite nella circostanza che è stata emanata una sentenza impugnabile, ma non ancora impugnata, dal *falsus procurator*.

Solo limite alla ratifica è l'intervenuta decadenza. Ma la emanazione di una sentenza in pendenza dei termini di impugnazione scandisce un tempo della vicenda processuale, ma non determina una censura, una soluzione di continuità nel rapporto tale da impedire l'inserimento del *dominus*.

Una volta ammessa la possibilità di ratifica rispetto al processo gestito attivamente o passivamente dal *falsus procuratore*, e unitariamente considerato, in ogni stato e grado del giudizio, salve preclusioni, non può escludersi che tale ratifica si compia — con efficacia retroattiva — mediante l'atto d'appello, in cui è logicamente isolabile, come imprescindibile presupposto, il momento della appropriazione dell'attività del *falsus procurator*, (come può agevolmente rilevarsi — caso per caso — dal riscontro delle conclusioni formulate), e quindi l'assunzione *ab origine* (in forza dell'effetto retroattivo) della qualità di parte del giudizio (di primo grado), come tale legittimata ad ampugnare la sentenza.

La situazione di specie non comporta, quindi, il superamento di specifiche ulteriori difficoltà rispetto a quelle affrontate dalle ricordate sentenze. Il punto nodale non sta nell'invocazione del principio che collega la legittimazione ad impugnare alla preesistente qualità di parte soccombente, ma nell'ammettere o negare, in linea di principio, la possibilità della ratifica.

E poichè nel caso in esame, come si è precisato, non vi è stata notifica della sentenza di primo grado al Bernini e questi ha proposto l'appello in proprio tempestivamente, il Collegio nel darsi carico, sia pure per brevi cenni, delle obiezioni che si muovono alla possibilità di ratifica dell'attività processuale spiegata dal *falsus procurator*, non deve occuparsi del problema della formazione del giudicato, sulle sentenze emesse a seguito di domande proposte dal *falsus procurator* nei confronti del *dominus*. Nelle richiamate decisioni, per operare il collegamento con il falsamente rappresentato e consentire che il giudicato coprisse la invalidità della rappresentanza, si era fatto ricorso allo strumento della notificazione al rappresentato stesso che farebbe scattare il termine breve per l'impugnazione, rendendo impossibile l'eccezione, o la ratifica, stante il formarsi del giudicato nei confronti dello stesso rappresentato.

Del resto questa soluzione, vivacemente contrastata in dottrina, non tocca se non marginalmente la tematica della ratificabilità, aggiungendo al consueto limite della preclusione, quello del giudicato (e di un certo « sistema » per provocarlo).

Partendo dalla constatazione che la tesi favorevole alla ratifica è quella più rispondente alle esigenze dell'economia processuale e della ragionevolezza, perchè non si costringe il rappresentato dal *falsus procurator* a ricominciare *ex novo* un processo iniziato nel suo interesse, e condotto in modo da lui giudicato soddisfacente, le opposte argomentazioni non appaiono insuperabili.

Contro l'opinione che esclude la ratificabilità perchè ritiene nullo, o addirittura inesistente, il rapporto processuale instaurato da o contro il *falsus procurator*, è stato osservato da un lato che la teoria del rapporto processuale inesistente non è nella logica del sistema perchè se fosse dato di concepire un rapporto veramente inesistente non ci sarebbe alcun mezzo per far dichiarare tale inesistenza, dall'altro che tale processo non è nullo, ma improcedibile, ovvero secondo altra impostazione, che il vizio della domanda del *falsus procurator*, è vizio di inammissibilità della trattazione del merito, comportante che la domanda, pur essendo valida come tale, non sarebbe tuttavia ammissibile come domanda del preteso rappresentato, o nei suoi confronti.

Nè vale sostenere che la *legitimatio ad processum*, quale presupposto processuale, secondo classica opinione, deve sussistere al momento della domanda essendo sufficiente richiamare in proposito, ancora una volta,

l'effetto retroattivo, con salvezza delle preclusioni, che si accompagna alla ratifica.

Nemmeno l'acuto rilievo che la ratifica introdurrebbe, inammissibilmente, nel processo, vuoi di primo che di secondo grado, una domanda soggettivamente diversa da quella iniziale è decisivo, potendosi controbattere che la ratifica medesima opera come sanataria rispetto alla domanda del *falsus procurator*, che va considerata come la sola domanda proposta.

Si sostiene, al riguardo, che una domanda che per la prima volta appare effettivamente riconducibile ad un soggetto (il rappresentato) è nuova sotto l'aspetto soggettivo, rispetto ad una domanda oggettivamente identica, ma che non aveva, prima della ratifica, tale validità soggettiva, perchè proposta da un *falsus procurator*. Essendosi, quindi, iniziato il processo di primo grado nei confronti del *falso rappresentante* il rappresentato non potrebbe acquistare la qualità di parte senza violare il principio che vieta la proposizione di domande nuove in primo grado (articolo 184 c.p.c.) e in appello (art. 345 c.p.c.).

Ma questa suggestiva impostazione si supera facendo leva, ancora una volta, sulla retroattività della ratifica che produce l'effetto di ricondurre tutti gli atti compiuti dal rappresentante senza poteri al rappresentato con l'acquisizione della medesima efficacia che avrebbero avuto se fossero stati compiuti dal rappresentante medesimo, o da un rappresentante munito di validi poteri nel momento in cui li poneva in essere.

Il limite di questa efficacia retroattiva (come si è già sottolineato) è dato dalla salvezza per le decadenze eventualmente verificatesi e per i diritti quesiti. Ne consegue che la legittimazione del gravame del Bernini avverso la sentenza emessa nei confronti del suo *falsus procurator*, come effetto della ratifica di cui era espressione la stessa proposizione dell'appello che all'attività precedentemente svolta dal procuratore si ricollega facendola propria, può essere affermata solo previo accertamento — onde tenere ferma tale ratifica nella massima proiezione a ritroso dei suoi effetti — della sussistenza rispetto al suddetto atto di appello, di situazioni processuali idonee a paralizzare tale retroattività, inquadrabili nelle categorie delle decadenze e dei diritti quesiti.

Ma non sembra che possa ricostruirsi come diritto quesito l'aspettativa del convenuto il quale vedendosi chiamare in giudizio con domanda proposta da un rappresentante che appare privo dei relativi poteri, pretenda di limitare il giudizio a quella sola domanda, inizialmente avanzata contro di lui, acquistando così il diritto di qualificare come nuova, nonostante la retroattività della ratifica, la domanda proposta con il primo valido atto di esercizio dell'azione del *dominus*.

Deve darsi, al riguardo, il dovuto rilievo alla *contemplatio domini* che caratterizza pur sempre la domanda proposta dal rappresentante il

quale dichiara di agire in nome e per conto altrui, anche se difetta dei necessari poteri rappresentativi.

In forza di tale *contemplatio* la domanda, di per sè inidonea a valere come esercizio dell'azione del rappresentato, ha la possibilità di acquisire in futuro, *ex post,* validità soggettiva in tal senso, mediante opportuna ratifica.

La domanda proposta dal *falsus procurator* si presenta, quindi, fin dall'origine suscettibile di andare incontro a vicende di opposto segno: è esposta, infatti, alla eccezione di parte ed alla rilevabilità d'ufficio della improcedibilità; ma può, correlativamente, giovarsi della possibilità della ratifica e dei conseguenti effetti retroattivi. La parte convenuta conosce *ab origine* questa duplice eventualità e deve attivarsi tenendone conto nei singoli momenti del processo in fase di svolgimento, senza che le sia consentito di fare esclusivo affidamento sul vizio iniziale, indipendentemente dal successivo maturarsi di situazioni preclusive, necessariamente ulteriori rispetto a quella iniziale.

In conclusione: il soggetto rappresentato in primo grado da un *falsus procurator* può appellare, nei termini di legge, avverso la sentenza emessa nei confronti di questo (anche se non gli sia stata notificata), comportando la proposizione del gravame volto a sostenere la fondatezza della domanda di merito contenuta nella citazione introduttiva, come imprescindibile presupposto, la volontà di ratifica, con effetto retroattivo, degli atti processuali compiuti in suo nome e la conseguente legittimazione alla impugnazione quale parte originaria del rapporto processuale; nè può essergli opposto che tale legittimazione spetti esclusivamente ai soggetti soccombenti parti del giudizio di primo grado, fra i quali deve essere egli pure annoverato alla stregua del principio di retroattività.

Con il ricorso principale, che ora viene in considerazione, l'imprenditore Bernini, lamentando la violazione e falsa applicazione degli articoli 104-107 e 109 del r.d. 25 maggio 1895, n. 350, contenente le norme del regolamento per la direzione, contabilità e collaudazione dei lavori dello Stato, di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici (indiscutibilmente applicabile al rapporto di appalto intercorso con l'ETFAS), sostiene — come si è già sinteticamente accennato — che la Corte d'appello ha erroneamente interpretato l'art. 107 il quale comporta — a suo avviso — l'accettazione definitiva da parte dell'appaltatore che non abbia sottoscritto il verbale di collaudo, o l'abbia sottoscritto senza riserve, delle risultanze di esso solo in ordine alle determinazioni e decisioni definitive della stazione appaltante. Se quindi il collaudatore stabilisce di comunicare in altra Sede le proprie determinazioni sarebbe assurdo pretendere che l'appaltatore formuli osservazioni rispetto a decisioni che gli sono ignote; ed ancora più assurdo pretendere che si acquieti alle decisioni medesime riservate *in pectore* dal collaudatore.

E poichè nella specie il certificato di collaudo riconobbe all'impresa un credito di L. 860.659, ma rinviò la decisione sulle riserve da questa tempestivamente formulate, a norma dell'art. 54 del Regolamento, la mancata sottoscrizione del certificato di collaudo non poteva essere interpretata, come aveva fatto la Corte, quale volontà dell'appaltatore di abbandonare qualsiasi rivendicazione, preclusiva, quindi (si precisa in memoria), delle richieste già formulate in precedenza ed inserite nella lettera 14 marzo 1964 inviata dall'impresa alla stazione appaltante.

La diffusa esposizione del motivo consente di cogliere la radicale diversità di impostazione rispetto alla tesi sostenuta, senza soluzioni di ricambio od alternative, davanti alla Corte di appello e la irrilevanza delle considerazioni svolte circa l'interpretazione che si pretende sia da darsi all'art. 107, rispetto a quella compiuta in concreto dai giudici di secondo grado (e che in sè e per sè, non presenta l'errore ipotizzato); e di constatare, di conseguenza, il mancato raccordo fra l'interesse perseguito dal ricorrente di vedere esaminate nel merito le domande e l'attacco mosso alla pronuncia, che non coglie nel segno perchè da un lato introduce nel giudizio di cassazione una questione nuova e dall'altro non individua nella sentenza impugnata il vizio che la travaglia, che non va ravvisato nella interpretazione data all'art. 107, ma nella inidoneità di quella (esatta, ma non esecutiva) interpretazione a sorreggere un dispositivo che ne travalica l'ambito, o per errore di rilevazione delle componenti dalla domanda di maggiori compensi, o per esorbitante dilatazione del ragionamento svolto nel momento di formulazione del dispositivo medesimo.

Vi è anzitutto, in questa sede, un mutamento di fondo nelle tesi difensive del Bernini. Davanti ai giudici di secondo grado egli si era limitato a negare che l'accettazione del certificato di collaudo per mancata sottoscrizione (su cui l'Ente appaltante si basava per sostenere l'improponibilità delle domande avanzate e quindi di tutte le relative componenti) non poteva presumersi, e comportare perciò le pretese conseguenze negative, avendo l'impresa confermato, con la richiamata lettera 14 marzo 1964; le riserve precedentemente iscritte, ed espresso, quindi, chiaramente volontà contraria all'accettazione implicita. In appello, cioè, non si faceva questione da parte dell'appaltatore circa la portata, l'ambito di efficacia giuridica dell'accettazione; non si impostava un discorso volto a circoscrivere, e chiaramente individuare, le risultanze del certificato da aversi per definitivamente accettate nel limite delle operazioni contabili compiute dal collaudatore. Nè, si sosteneva che dovendo il giudizio sulle riserve avere un suo corso separato ed autonomo a partire dalla relazione segreta del collaudatore, l'accettazione del certificato di collaudo non potesse, in nessun caso, coinvolgere le riserve ritualmente formulate (previa verifica della non intervenuta decadenza per ciascuna di esse). Pretendeva, all'opposto, l'appaltatore che l'effetto avente quel

determinato ambito operazionale, che l'Ente assumeva preclusivo dell'intera domanda, non potesse prodursi ove la volontà di acquiescenza dell'appaltatore fosse da escludere, incentrando ed esaurendo la difesa nell'affermazione che in concreto acquiescenza non vi era stata a seguito dell'invio di una certa lettera con un dato contenuto confermativo delle riserve precedentemente espresse (e su cui la Corte non ha avuto motivo di soffermarsi, compiendo un accertamento di fatto, una volta escluso — correttamente — che componenti volontaristiche potessero assumere rilievo nella fattispecie di accettazione dell'art. 107).

Nel giudizio di appello è mancata, perciò, la contestazione sull'ambito degli effetti dell'accettazione e si è soltanto discusso sull'essersi o meno verificato il fatto giuridico idoneo a produrre tali effetti. E pur avendo ulteriormente eccepito l'ETFAS che le riserve non erano state formulate validamente, non risulta che l'impresa si sia data carico di dimostrare che tali riserve c'erano state ed erano idonee a giustificare la pretesa (e tutta la pretesa) di maggiori compensi. Ed invero la tesi giuridica oggi, per la prima volta, avanzata, postulando l'autonomia della decisione sulle riserve rispetto all'approvazione del collaudo e caratterizzando la liquidazione contenuta nell'atto di approvazione medesimo, quando esistono riserve, come liquidazione allo stato, sicchè l'adesione alla liquidazione medesima non potrebbe essere intesa come rinuncia, o preclusione, a far valere in giudizio le domande contenute nelle riserve (questa sembra essere, infatti, la corretta impostazione da darsi alle ragioni giuridiche che sottendono il puntuale motivo), non è una tesi giuridica suscettibile di influire immediatamente sulla qualificazione dei fatti accertati nel processo, in cui manca appunto ogni deduzione circa la esistenza e la ritualità delle preesistenti riserve, e circa l'inserimento formale nell'atto di collaudo di quelle relative a tale atto e che costituivano, quantitativamente il nucleo più cospicuo delle pretese pecuniarie (non bastando certo allo scopo l'invio di una semplice lettera al collaudatore).

Anche ad ammettere, dunque, che la Corte d'appello avesse dato l'interpretazione che il Bernini pretende di censurare, la censura formulata in astratto, pur se riconosciuta astrattamente fondata, non sarebbe suscettibile di incidere sulla realtà processuale, perchè questa Suprema Corte non può prenderla in considerazione attesi i limiti istituzionali della propria funzione, dato che il nuovo profilo difensivo coinvolge situazioni di fatto che avrebbero dovuto essere accertate nel giudizio di merito e che non potrebbero più esserlo, a seguito di cassazione per violazione di legge, nel processo di rinvio che è un processo chiuso nel quale non sarebbe consentito svolgere nuova attività assertiva e probatoria per stabilire se sussista effettivamente un divario fra quanto definitivamente accertato nel certificato di collaudo e quanto eventualmente l'appaltatore

potrebbe pretendere in relazione a riserve tempestive, rituali (ed estranee alla fase della collaudazione).

Non può, pertanto, il Bernini, per la prima volta in Cassazione, introdurre il tema delle riserve, eventualmente pendenti, non avendo detta questione espressamente sollevato, chiedendone la trattazione, sia pure in via subordinata nel corso del giudizio di merito e non avendo mosso, comunque — in questa sede — doglianza per vizi *in procedendo* addebitabili alla sentenza impugnata per avere taciuto sul punto.

La tesi giuridica, astrattamente svolta, ha un suo preciso riscontro in una situazione di fatto e di diritto che non è stata fatta valere nell'opportuna sede di merito e che implica il controllo della tempestività e ritualità delle riserve lungo tutto l'arco di svolgimento del rapporto di appalto fino al collaudo incluso.

Semplicisticamente, al riguardo, si richiama nel ricorso l'art. 54 del regolamento n. 350 del 1895, sia perchè questa norma non esaurisce la disciplina in tema di riserve, sia perchè l'individuazione delle fonti normative rappresenta il mero parametro del giudizio di fatto, dal riscontro da operare per ogni domanda di maggior compenso. Ed inesattamente si adombra l'assurdità di un onere di rispetto alle determinazioni della stazione appaltante ancora da prendere, giacchè l'onere dell'appaltatore riguarda non già l'asserita replica a quanto stabilito nella valutazione delle riserve, ma la introduzione, nel rapporto di appalto, delle riserve medesime, nel rispetto delle forme e dei tempi all'uopo prescritti, e da intendersi quali domande di maggiori compensi. In effetti tutto il procedimento sulle riserve in materia di opere pubbliche è scandito da adempimenti rigorosamente formali, sanzionati da decadenze successive. Non solo ai sensi dell'art. 54 l'appaltatore è tenuto a firmare il registro di contabilità senza dilazione ogni qualvolta gli viene presentato, incorrendo altrimenti in decadenza circa la contestazione dei fatti registrati, ma nella stessa decadenza incorre se, pur avendo formulato le riserve, non le espliciti tempestivamente. Inoltre, a parte le specifiche prescrizioni degli artt. 51 e 89, comma quarto e dell'art. 23, costruite secondo il consueto schema per cui alla non effettuata, o non sviluppata riserva fa riscontro la preclusione delle domande relative ai fatti documentati nel registro, al termine dei lavori, rispetto al conto finale; l'appaltatore nel sottoscriverlo è tenuto a confermare le riserve già regolarmente iscritte e non può formularne di nuove, nè per oggetto, nè per importo; e se non sottoscrive « il conto finale si avrà per definitivamente accettato » (art. 64).

Ed anche nella fase della collaudazione delle opere il collaudatore è tenuto ad esaminare le sole domande dell'appaltatore regolarmente iscritte nel registro di contabilità e confermate nel conto finale (art. 91). Di fronte alla relazione segreta in cui viene appunto espresso il parere

sulle riserve (art. 100, comma secondo) stanno la relazione palese sulla collaudabilità dell'opera ed il certificato di collaudo nella sottoscrizione del quale l'appaltatore può aggiungere eventuali domande rispetto alle operazioni di collaudo, ferme restando le decadenze già verificatesi a mente dei ricordati artt. 54 e 64, per omissioni di firme, di riserve, o di esplicazione delle medesime nel registro di contabilità, o per mancata conferma del conto finale:

Le riserve che toccano le operazioni di collaudo vanno pure esse esplicate; e, secondo la costante del sistema, se l'appaltatore non firma il certificato, o non formula o non esplica le riserve stesse, le risultanze del certificato si avranno da lui come definitivamente accettate. Se poi riserve (osservazioni) vengono mosse rispetto allo stesso certificato di collaudo, anche di esse deve tener conto il collaudatore in un supplemento alla relazione segreta.

Questo schematico richiamo al sistema di formulazione delle riserve rende chiaro che le salvezze dell'imprenditore in caso di mancata sottoscrizione del certificato di collaudo non operano certamente per quel che attiene alle doglianze relative alla fase del collaudo, e vale a ribadire, comunque, che la salvezza teorica, non può divenire salvezza pratica se le vicende del singolo rapporto processuale non consentano più i necessari accertamenti circa la ritualità delle singole domande riferite a specifiche riserve.

Questo profilo di inammissibilità della questione interpretativa proposta, per il suo riflettersi in una situazione processuale che coinvolgerebbe accertamenti di fatto, presuppone che la falsa interpretazione dell'art. 107, dedotta sia stata effettivamente compiuta dalla Corte d'appello.

Vero è però che, con evidente forzatura il ricorrente postula una erroneità di interpretazione che nella sentenza impugnata non si rinviene.

Il problema interpretativo che la Corte ha affrontato nell'esame dell'eccezione di improponibilità per avvenuta decadenza non riguardava la individuazione delle risultanze del certificato del collaudo, da aversi per « definitivamente accertate », quando fossero state formulate riserve, la asserita limitata operatività delle conclusioni fissate dal collaudo con riguardo all'esame obbiettivo della contabilità in sè, e rispetto alle opere, senza pregiudizio per tali riserve (e cioè proprio quei profili introdotti con il motivo di ricorso), ma era circoscritto a fissare gli effetti che conseguono immediatamente alla omissione di firma (quello negativo consistente nella decadenza dell'appaltatore dal potere di impugnare i dati contabili; e quello positivo, consistente nella definitività, o indiscutibilità di tali dati che mediatamente si riverbera sulla azionabilità dei diritti cui tali fatti contabili si ricollegano) anche rispetto a comportamenti dell'appaltatore tali da escludere, in ipotesi, l'acquiescenza.

Il tema dell'ambito e dei limiti del certificato di collaudo nella prospettiva delle riserve, non è trattato affatto nella motivazione della sentenza impugnata.

Questa precisa che la somma residuale di L. 860.658 calcolata alla stregua della rilevazione dei dati oggettivamente effettuata dal collaudatore, in base all'esame della contabilità e delle opere, non è più contestabile a seguito della mancata sottoscrizione, sicchè deve ritenersi definitivamente accettata e non suscettibile di impugnazione, nonostante all'omessa sottoscrizione facesse riscontro l'invio della lettera.

Ora, in siffatti termini, la motivazione è di indubbia esattezza perchè è certo che, rispetto a quella somma, non vi è possibilità giuridica di impugnazione.

Ed è da notare che, la prospettiva in cui la Corte si è collocata, l'ha condotta a dare minimo rilievo a quell'effetto (limitato) di decadenza, in un certo senso scontato, incentrando l'argomentazione su quella che era l'obiezione dell'imprenditore, il quale, costruita la decadenza come conseguenziale ad un comportamento di acquiescenza, negava la profilabilità della concreta acquiescenza nella specie, invocando la lettera.

Succinta, ma esatta, è la motivazione dell'impugnata sentenza sul punto: l'accettazione delle risultanze del certificato di collaudo, costituisce l'effetto legale della mancata sottoscrizione, e non si deve aver riguardo alla volontarietà dell'omissione cui l'effetto si ricollega.

Contro la tesi della presunzione di acquiescenza è stato, invero, esattamente osservato che il porre caso per caso la questione di specie per escludere od ammettere, a seconda delle situazioni di fatto, che il concreto comportamento omissivo tenuto si presenti come sufficientemente indicativo dell'orientamento acquiescente della volontà, procedendo eventualmente all'esame della prova contraria fornita, non si concilia con la fattispecie normativa dell'art. 107 (e le stesse considerazioni potrebbero ripetersi per l'apposizione delle riserve per la loro esplicazione).

Questa non consente — infatti — di configurare interpretazioni del comportamento omissivo e di dare ingresso e prova contraria. La firma non rappresenta modalità di esternazione della volontà di contestare i dati contabili; e quindi la sua omissione non può far presumere la volontà contraria di acquiescenza. L'accettazione dei dati contabili, ove non la si voglia ricostruire come presunzione assoluta *iusis et de iure* (date le critiche che in generale si muovono a questa figura concettuale), con identità di risultati può essere considerata come effetto legale delle norme regolamentari.

Alla stregua dell'art. 107 in esame, se l'appaltatore non sottoscrive il certificato di collaudo si ha la fattispecie legale dell'omissione; e un eventuale riconoscimento o disconoscimento dei dati contabili non sa-

rebbe giuridicamente rilevante restando assorbito nella previsione legale degli effetti di tale omessa sottoscrizione. Di conseguenza per il Bernini, il quale non aveva firmato il certificato di collaudo, i dati contabili di questo erano definitivi e non impugnabili.

Nel riconoscerlo la Corte non è certo incorsa in errori di diritto. Essa però non ha dato nessun conto dell'ulteriore progressione del proprio ragionamento per cui, prescindendo dalla esistenza di riserve e dall'incidenza delle medesime sulla fattispecie di accettazione di cui all'art. 107, ha negato, in dispositivo, ingresso a domande che non si appuntavano contro i dati contabili del certificato, ma riguardavano anche le riserve. Ed ha, quindi, deciso la causa come se la decadenza fosse preclusiva di qualsiasi domanda indipendentemente dalla tempestiva e rituale formulazione di riserve, in ipotesi non riguardanti la fase della collaudazione; nè si è preoccupata di sceverare fra le riserve, quelle non travolte dall'omissione di sottoscrizione del certificato di collaudo perchè estranee a detta fase.

La relativa problematica è stata del tutto tralasciata dalla Corte che non ha dato all'art. 107, l'interpretazione che l'appaltatore vorrebbe censurare, ma, nel dichiarare la decadenza per tutte le componenti della domanda, è pervenuta al medesimo risultato cui sarebbe giunta se avesse esplicitamente adottato quella interpretazione dall'art. 107, che il ricorrente pretende abbia consapevolmente accolta, decidendo la causa come se la definitiva accettazione della somma corrispondente ai dati contabili della collaudazione chiudesse definitivamente l'adito ad ogni contestazione, nonostante la (rituale) deduzione di (tutt'ora operanti) riserve.

In tale situazione il vizio della sentenza non è perciò individuabile nell'interpretazione data — corretta, ma parziale — che tocca l'articolo secondo una limitata visuale, ma non tratta l'ulteriore problematica che si pone a prescindere da quanto (esattamente) ritenuto, in una diversa prospettiva, più aderente alle puntuali domande di maggiori compensi avanzate che si basavano non già sulla inammissibile revisione dei dati contabili definitivi, ma sulla asserita possibilità di integrazione dei dati medesimi alla stregua delle riserve che in tanto potevano essere esaminate in quanto ne fosse stata riconosciuta l'esistenza e la ritualità, e ne fosse stata esclusa, per tutte e per ciascuna, la decadenza.

Ma di questa incongruenza fra motivazione e dispositivo, che integra manifestamente un vizio *in procedendo* della sentenza, il Bernini (come si è accennato) non si è doluto a questa Corte, non può quindi trarne conseguenze favorevoli per l'appaltatore. È appena il caso di rilevare che probabilmente la suggestione in senso estensivo della preclusione operò nel giudizio di secondo grado non soltanto nei confronti della parte privata, ma dello stesso collegio decidente, inducendo al salto logico fra quanto motivamente dimostrato e quanto trasfuso nel dispositivo senza

adeguata motivazione rapportata alla domanda, nel presupposto che sull'ambito ulteriore degli effetti della mancata sottoscrizione (una volta esclusa la rilevanza paralizzatrice della lettera), vi fosse piena concordanza di opinione fra Ente ed appaltatore. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 maggio 1973, n. 1389 - *Pres.* Milano - *Est.* Caleca - *P. M.* Secco (conf.) - Casassa (avv. Giusiana) c. Ministero Finanze (avv. Stato Abignente).

Imposta generale sull'entrata - Rimborso - Regolare istanza - Necessità.

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 47).

Contabilità generale di Stato - Obbligo della corresponsione degli interessi da parte della P. A. - Decorrenza dalla data di emissione del titolo di spesa.

(r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, art. 55; r.d. 23 maggio 1924, 827, art. 270 seg.; c.c., art. 1218 e segg.).

Il secondo comma dell'art. 47, della legge istitutiva dell'imposta generale sull'entrata, dispone che chi vuole ottenere il rimborso di un contributo versato e non dovuto deve proporre regolare istanza il cui effetto è quello di sollecitare all'amministrazione il compimento delle attività previste dalla legge di contabilità per l'emissione del relativo provvedimento. Non può considerarsi regolare istanza di rimborso la dichiarazione posta a tergo del tagliando di versamento con la quale si fa « riserva » di chiedere il rimborso medesimo (1).

I debiti pecuniari dello Stato, in deroga alla norma contenuta nell'art. 1282 c.c., diventano liquidi ed esigibili e generano, come tali, l'obbligo del pagamento degli interessi a carico dell'amministrazione solo quando quest'ultima abbia emesso il relativo titolo di spesa (2).

(1-2) La prima massima è di ovvia esattezza.

La domanda di rimborso ha lo scopo di eccitare la P.A. a provvedere in ordine alla richiesta. Tale istanza per produrre l'effetto deve essere regolare, cioè presentare il minimo indispensabile delle forme e manifestare l'intendimento del sottoscrittore di ottenere il rimborso.

Non risponde certo a tale fine la dichiarazione posta sul retro del tagliando di versamento con cui si fa « riserva » di chiedere il rimborso. Con tale espressione si dimostra chiaramente la volontà di non esigere immediatamente, ma di manifestare in un secondo momento, quanto ritenuto più opportuno, il proprio reale intendimento.

La seconda massima conferma un indirizzo (apparentemente) costante e pacifico nella giurisprudenza del S.C. Le disposizioni contenute nella

(*Omissis*). — Il Casassa, con l'unico mezzo di ricorso, denuncia, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., la violazione degli artt. 1218, 1219, 1224, 1282, 2033, 2041 c.c.; 47 r.d.l. 9 gennaio 1940, n. 2; 40, 41, 52, 50 e segg. r.d. 18 novembre 1923, n. 2440; 269 e segg. Reg. 23 maggio 1924, n. 827; 2 e 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato *E*.

Il medesimo sostiene, anzitutto, che l'affermazione della Corte torinese, secondo cui la domanda di rimborso in sede amministrativa era stata proposta non tempestivamente, sarebbe errata e contraddittoria; errata perchè all'anzidetta domanda avrebbe dovuto essere attribuito il valore della « rituale istanza » prevista dall'art. 47 della legge organica sull'I.G.E., norma — questa — che non stabilisce al riguardo alcuna forma particolare; contraddittoria, se rapportata con la ulteriore contestuale affermazione che « un credito verso lo Stato non può dirsi esigibile fino a quando non venga emesso il mandato di pagamento ».

Le censure sono infondate.

La Corte di merito ha ritenuto che giustamente in sede amministrativa era stata respinta, perchè tardiva (con riferimento al solo procedimento amministrativo), la domanda di rimborso, in base al rilievo che non poteva essere attribuito (per difetto dei requisiti di forma e di sostanza) il valore di regolare domanda di rimborso alle dichiarazioni precedentemente apposte dalla « Casassa » sul retro delle polizze dei singoli versamenti I.G.E.; polizze con le quali la medesima, volta per volta, si era riservata di chiedere il rimborso delle somme pagate a tale titolo.

Ora il convincimento espresso dai giudici di merito sul particolare punto appare conforme alla disposizione di cui all'art. 47, secondo comma, della legge n. 762, del 1940 sull'I.G.E., con la quale è tassativamen-

---

legge di contabilità derogano alle norme di diritto comune, in quanto impongono all'amministrazione delle particolari attività senza il cui assolvimento il pagamento del debito non può essere effettuato.

E poichè non è possibile pensare che prima dell'integrale compimento di tutte le attività volute dalla legge l'amminitrazione possa ritenersi obbligata ad eseguire il pagamento, ne deriva che l'eventuale ritardo dovuto allo adempimento dei detti incombenti non può dar luogo alla maturazione di interessi nè corrispettivi nè di mora.

(V. Cass., 10 maggio 1968, n. 1428, in *Foro it.*, 1968, I, 1821; Cass., 3 febbraio 1965, n. 172, in questa *Rassegna*, 1965, I, 135, ove in nota richiami).

Devesi rilevare però che la decisione 6 ottobre 1971, n. 2737 (del tutto identica a quella avente la stessa data e portante il n. 2748, in *Giust. civ.*, 1971, I, 1733), seppure in via generale sembra confermare dei principî richiamati, in realtà incontrasti, perché afferma che « la deroga

te prescritto che il rimborso dell'imposta erroneamente corrisposta è ammesso in base a « regolare istanza » da prodursi dagli interessati nel termine di un anno dall'effettuato pagamento dell'imposta.

Non possono, infatti, essere assimilate a regolari istanze di rimborso le dichiarazioni apposte a tergo dei menzionati tagliandi di versamento I.G.E., con le quali, la società si era riservata di chiederne il rimborso; detta riserva esprimeva, invero, un semplice proposito, con essa essendo rinviato a tempo successivo la presentazione della domanda all'ufficio competente.

Nè nella motivazione della sentenza è ravvisabile contrasto logico alcuno tra l'affermazione che la domanda di rimborso dell'imposta non dovuta deve essere ritualmente e tempestivamente proposta e l'affermazione che il credito verso lo Stato « non può dirsi esigibile fino a quando non venga emesso il mandato di pagamento ».

Infatti, l'istanza di rimborso in sede amministrativa, da proporsi — ripetesi — ritualmente e tempestivamente, è diretta proprio a sollecitare il compimento, da parte dell'amministrazione, di tutte le attività che, per legge, devono necessariamente precedere l'ordine di rimborso di un tributo non dovuto.

Quindi, nessun vizio di contraddizione tra i due denunciati punti della motivazione, vizio che ricorre soltanto quando le ragioni esposte dal giudice siano tra loro contrastanti al punto da eludersi a vicenda.

Il ricorrente sostiene che non esisterebbe, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di merito, alcun principio, desumibile da norma di legge, in base al quale la esigibilità di un credito verso lo Stato debba coincidere con il momento in cui è emesso il mandato di pagamento; che, infatti: *a*) gli artt. 55 della legge n. 2440 del 1923 e 277 del regolamento

---

(da parte della normativa sulla contabilità di Stato alla disciplina di diritto comune) riguarda solamente gli interessi corrispettivi dovuti, indipendentemente dalla mora, in base al principio generale secondo cui la utilizzazione di un capitale o di una cosa fruttifera obbliga l'utente al pagamento di una cosa dello stesso genere, proporzionata, cioè, corrispettiva al godimento ricavato. Essa non vale nei confronti dell'amministrazione relativamente agli interessi moratori, presupponenti il ritardo colpevole (cioè la mora) nell'adempimento dell'obbligazione ».

La sentenza in rassegna, e di qui la sua importanza, rettifica l'affermazione trascritta perchè afferma che « in mancanza di pattuizione e di speciali norme che prevedono gli interessi per il ritardo, non può farsi addebito all'amministrazione di non aver osservato il termine per l'adempimento dell'obbligazione, importando la distribuzione delle spese e l'emissione dei relativi ordini di pagamento l'esercizio di un potere discrezionale che sfugge al controllo dell'A.G. e che, in ogni caso, esclude la possibilità

n. 827 del 1924, non contengono alcuna deroga al principio generale di cui all'art. 1282 c.c., disposizione — quest'ultima — volta proprio ad evitare un illecito arricchimento a favore di una parte e danno dall'altra; b) nessuna norma, inoltre, dispone che non siano dovuti gli interessi, che costituiscono il corrispettivo della naturale fecondità del denaro; c) la prova dell'inesistenza di deroghe alla esigibilità immediata di crediti verso lo Stato sarebbe, infine, da ravvisare nella legge 26 gennaio 1961, n. 29.

Le censure sono infondate.

Già questa Corte Suprema, con sue precedenti decisioni (cfr. da ultimo Cass. Civ., Sez. II, 6 ottobre 1971, n. 2737; Sez. I, 3 febbraio 1965, n. 172) ha ritenuto che dal complesso delle disposizioni sulla contabilità dello Stato, particolarmente per l'art. 270, del regolamento di contabilità generale 23 maggio 1924, n. 827, si evince che i debiti pecuniari dello Stato, in deroga alla norma dell'art. 1282 c.c., diventano liquidi ed esigibili e generano, come tali, l'obbligo del pagamento degli interessi di diritto a carico dell'amministrazione solo quando la spesa della competente amministrazione sia stata ordinata con l'emissione del relativo « titolo di spesa ».

Ed invero, la legge sulla contabilità generale dello Stato prevede una complessa serie di adempimenti e controlli cui è condizionato l'ordine di pagamento di un debito. Basti al riguardo, tra l'altro, considerare: a) che prima della emissione del titolo di spesa deve procedersi, a norma dell'art. 270 del regolamento n. 827 del 1924, all'operazione di liquidazione del credito oggetto del titolo medesimo, operazione con la quale deve essere precisato il diritto acquisito dal creditore dello Stato nel suo effettivo importo, e ciò dopo il necessario esame dei documenti comprovanti l'esistenza del credito (art. 277 del citato regolamento); b) che l'art. 55 della legge sulla contabilità prevede, inoltre, per il pagamento delle somme dovute, il compimento di molteplici formalità e controlli da parte di funzionari espressamente indicati dalla norma anzidetta.

---

della configurazione di un termine al quale rifarsi per addurre l'esistenza del ritardo ».

La dottrina però è nell'assoluta prevalenza, contraria all'indirizzo del S.C.

Vedasi oltre gli AA. richiamati in nota a Cass., n. 172 del 1965, GIANNINI M. S., *Le obbligazioni pubbliche*, Città di Castello, 1964, p. 86 seg.; IANNOTTA, *In tema di adempimento da parte della P.A. di obbligazioni pecunarie*, in *Foro amm.*, 1964, II, 97; ANIELLO, *Osservazioni in tema di obbligazioni pecuniarie dello Stato*, in *Foro pad.*, 1966, I, 1119.

Dunque, se è vero, come peraltro già affermato da questa Corte nella ricordata sentenza n. 172 del 1965, che in via generale le regole di diritto comune sull'adempimento e sugli effetti delle obbligazioni si applicano anche ai debiti dello Stato, è altrettanto vero che tali regole possono essere derogate dalle accennate disposizioni contenute nella legge e nel regolamento sulla contabilità dello Stato, le quali non costituiscono norme interne di contabilità, ma hanno vera e propria forza vincolante di diritto obiettivo, nei confronti sia dell'amministrazione che dei creditori, per l'esecuzione delle prestazioni pecuniarie della prima.

Nè il convincimento sopra espresso può essere contrastato dal rilievo che la legge 26 gennaio 1961, n. 29, ha statuito, proprio in materia di interessi sulle somme pagate e ritenute non dovute per tasse e imposte indirette sugli affari, che detti interessi decorrano dal giorno della domanda di rimborso (art. 5).

Detta disposizione, infatti, sta a dimostrare che in materia si è dovuto provvedere espressamente proprio per la ragione che prima della entrata in vigore della legge, il complesso delle disposizioni sulla contabilità dello Stato impediva, contrariamente a quanto sostenuto dal ricorrente, che la corresponsione degli interessi in questione potesse farsi decorrere da data anteriore a quella della emissione del titolo di spesa.

Il ricorrente lamenta che, in ogni caso, i giudici di merito avrebbero omesso di accertare, ai fini della corresponsione di interessi moratori, se la pubblica amministrazione era incorsa in ritardo colpevole nell'*iter* amministrativo della legge imposto per il pagamento delle somme da restituire, e che i medesimi, parimenti, avrebbero omesso di identificare il momento dal quale si potesse fare decorrere il giorno della domanda di cui all'art. 2023 c.c.

La doglianza è infondata.

I giudici di merito, infatti, hanno in modo espresso disatteso le pretese concernenti gli interessi moratori ed il risarcimento dei danni, in base al rilievo che sotto il profilo giuridico non « avrebbe potuto mai parlarsi di mora o di ritardo dell'amministrazione nella omissione del titolo di spesa, rispondendo detta attività a criteri discrezionali di merito amministrativo.

Le ragioni addotte dalla Corte torinese, ed assorbenti rispetto ad ogni altra considerazione, si appalesano esenti da errori giuridici e conformi esattamente a principî già enunciati in materia da questa Corte Suprema e secondo cui, in mancanza di pattuizioni o di speciali norme che prevedano gli interessi per il ritardo, non può farsi addebito all'amministrazione di non avere osservato il termine per l'adempimento dell'obbligazione, importando, la distribuzione delle spese e la emissione dei relativi ordinativi di pagamento, l'esercizio di un potere discrezionale che sfugge al controllo dell'autorità giudiziaria e che, in ogni caso,

esclude la possibilità della configurazione di un termine al quale riferirsi per addurre l'esistenza del ritardo (Cass. civ., Sez. I, 3 febbraio 1965, n. 172). — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 maggio 1973, n. 1575 - Pres. Giannattasio - *Est.* Pascasio - *P.M.* Pascalino (conf.) - Ente Acquedotti Siciliani (avv. Stato Ciardulli) c. Intellisano, Ranieri ed altri (avvocato Vivarelli).

Procedimento civile - Ente pubblico - Rappresentanza in giudizio - Norme statutarie che disciplinano la rappresentanza in giudizio di un ente pubblico - Effetti.

(c.p.c., art. 75 e r.d. 23 febbraio 1942, n. 369, art. 4).

Procedimento civile - Ente Acquedotti Siciliani - Appello proposto dal Presidente - Atto di ordinaria amministrazione.

(c.p.c., art. 75 e r.d. 23 febbraio 1942, n. 369, art. 4).

La disposizione statutaria di un ente pubblico, che prevede la necessità dell'autorizzazione da parte del consiglio di amministrazione al presidente per iniziare un giudizio, non ha efficacia esterna, per cui il difetto di autorizzazione può essere eccepito solo dall'ente (1).

La proposizione dell'appello avverso una sentenza emessa in un giudizio in cui l'ente sia convenuto rientra nei poteri del presidente a cui sia demandata l'ordinaria amministrazione (2).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo l'Ente Acquedotti Siciliani, denunciando la violazione dell'art. 4, lett. *i*, del r.d. 23 febbraio 1942, n. 369, in relazione all'art. 360, n. 3 e 5 c.p.c., nonchè dei principî relativi alla

---

(1-2) La prima massima conferma il principio, già enunciato nella sentenza 12 ottobre 1970, n. 1962, in *Giust civ.*, 1971, I, 1863, secondo il quale anche le disposizioni degli statuti degli Enti pubblici che riflettano l'organizzazione dell'ente sono norme interne e quindi possono essere fatte valere solo dall'ente.

In senso contrario tuttavia Cass., 26 ottobre 1968, n. 3572, in *Giust. civ.*, 1969, I, 23; Cass., 5 luglio 1956, n. 2447; Cass., 5 luglio 1956, n. 2451, in *Giust. Civ.*, 1956, I, 1210. In generale sul problema della rilevanza nei confronti dei terzi delle norme contenute negli statuti degli enti pubblici, v. CORAPI, *Sull'efficacia nei confronti dei terzi degli istituti di credito di diritto pubblico e delle norme bancarie uniformi*, in *Foro pad.*, 1969, I, 1107; ROSSI A., *Brevi osservazioni sulla natura giuridica degli istituti di credito di diritto pubblico*, in *Riv. dir. comm.*, 1965, II, 354, ove richiami.

Sembra opportuno sottolineare che ben diversa è la disciplina che riflette gli enti territoriali.

E' pacifico infatti che la mancanza di autorizzazione, debitamente approvata dagli organi di controllo, da parte del consiglio al sindaco a stare

capacità a stare in giudizio degli Enti pubblici, sostiene che il Presidente deve essere autorizzato dal Consiglio di amministrazione soltanto per intraprendere un giudizio, ma non per resistere o per proporre gravami in un giudizio nel quale sia stato convenuto.

La censura è fondata.

Al riguardo è anzitutto da rilevare che — come questa Corte Suprema ha altra volta affermato — l'autorizzazione di un Ente pubblico a stare in giudizio, essendo statuita a tutela del medesimo, esaurisce la sua efficacia nell'ambito dell'attività interna di questo in quanto le norme che la prescrivono non hanno efficacia esterna, per cui il difetto della stessa autorizzazione può essere rilevato soltanto dall'Ente medesimo (sent. n. 1962 del 12 ottobre 1970): il che nel caso non risulta avvenuto.

Se poi si considera la natura dell'atto, non può essere dubbio che quando esso tende — come nel caso in esame — a contrastare una domanda proposta nei confronti dell'Ente o a proporre gravami nel giudizio in cui questo sia stato convenuto, essendo diretto alla conservazione del patrimonio del medesimo, attiene alla ordinaria amministrazione, in relazione alla quale non è prescritta alcuna autorizzazione o approvazione tutoria (sent. n. 1188 del 20 aprile 1968). — (*Omissis*).

---

o resistere in giudizio rende non valida o priva di efficacia la costituzione.

Tale inefficacia è rilevabile d'ufficio da parte del giudice (da ultimo Cass., 10 febbraio 1972, n. 374).

Tale diversità trova la sua giustificazione nella mancanza di autonomia statutaria da parte degli enti territoriali essendo la loro organizzazione disciplinata integralmente dalla legge.

La seconda massima è di ovvia evidenza.

L'art. 4, lett. *i*) dello statuto dell'E.A.S. prevede che spetta al consiglio di amministrazione di autorizzare l'*inizio* di giudizi. E' chiaro pertanto che il presidente, a cui è affidata « tutta la gestione dell'ente » così art. 2, lett. *a*) è legittimato a proporre appello avverso una sentenza emessa in un giudizio in cui l'ente era convenuto, non trattandosi di iniziare un giudizio, ma di resistere ad una pretesa.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 6 luglio 1973, n. 1946 - *Pres.* Stile - *Est.* Bacconi - *P. M.* Martinelli (conf.) - Rognoni (avv. Barbetta) c. Ministero dell'Interno (avv. Stato Gargiulo).

Circolazione stradale - Trasporti di carico eccedente la portata utile del veicolo - Applicabilità delle sanzioni dell'art. 10 codice stradale.

La violazione commessa da chi effettua senza l'autorizzazione prevista dall'art. 10 cod. strad. il trasporto di un carico eccedente la portata

utile del veicolo, ma non la portata determinata dai limiti potenziali di carico risultanti dal documento di circolazione, è punita a norma del VII comma dell'art. 10, e non a norma del III comma dell'art. 121 (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo, i ricorrenti denunziano la violazione degli artt. 121 e 10 del cod. strad., sostenendo che, quando non vengono rispettate le prescrizioni contenute nell'autorizzazione, ovvero quando il trasporto viene effettuato senza l'autorizzazione, che però avrebbe potuto essere concessa, ricorre l'ipotesi prevista dall'art. 10 e non quella prevista dall'art. 121 e ritenuta dal Pretore.

Per il rilascio dell'autorizzazione, poi, è sufficiente che il veicolo abbia la portata potenziale idonea, e, quindi, possa essere adibito a trasporto eccezionali; e che ricorrano anche gli altri requisiti (compatibilità del trasporto con l'integrità della strada, eccezionalità del caso ed esistenza di giustificati motivi), la verifica dei quali è peraltro rimessa all'apprezzamento degli organi amministrativi e non è sindacabile da parte del giudice. Perciò, siccome il carico non superava i limiti potenziali risultanti dalla licenza di circolazione, l'autorizzazione avrebbe potuto essere concessa, e deve essere sanzionata soltanto la sua mancanza, applicando appunto l'art. 10 del cod. strad.

La censura è fondata.

Dal confronto e dal collegamento tra gli articoli 10, 33 e 121 del cod. strad., risulta che gli enti proprietari delle strade possono autorizzare deroghe ai limiti massimi di peso, fissati in via generale dell'art. 33 per le varie categorie di veicoli, in tre ipotesi tassative e semprechè non venga superato « il limite potenziale di carico indicato nella carta di circolazione ».

Le tre ipotesi sono quelle previste nelle lettere *a*), *b*) e *c*) del primo comma dell'art. 10 riguardanti, rispettivamente: il trasporto di cose indivisibili, e perciò insuscettibili di essere ripartite in più carichi (lett. *a*), il trasporto di cose che, pur superando la portata utile e pur essendo divisibili, può tuttavia essere consentito « in casi eccezionali e per giustificati motivi » (lett. *b*), e la circolazione di veicoli eccezionali per dimensioni e per peso (lett. *c*).

Pertanto, mentre il rispetto dei limiti potenziali di carico è il confine obiettivo che non può essere superato in nessun caso, ed in ordine al quale nessun potere discrezionale di deroga è conferito agli organi amministrativi (art. 10, comma 5, e art. 121), entro quel confine la concessione dell'autorizzazione è rimessa all'apprezzamento di tali organi, i quali devono valutare caso per caso l'esistenza degli altri requi-

---

(1) Sentenza di particolare interesse, che interpreta e coordina le nome degli artt. 10, 33 e 121 del codice stradale sui trasporti eccezionali.

siti, sia di carattere generale (come la compatibilità del trasporto con la conservazione del manto stradale e la stabilità dei manufatti: art. 10, comma 4), sia di carattere particolare (come l'eccezionalità e l'esistenza di giustificati motivi: art. 10, lett. b). Ne consegue che i trasporti eccedenti la portata utile vanno distinti in due categorie: quelli non autorizzabili, perchè comportano il superamento anche dei limiti potenziali di carico del veicolo, e, perciò, sempre legittimi; e quelli che, rispettando i limiti suddetti, possono essere autorizzati, sia pure a date condizioni e col rispetto delle cautele di volta in volta prescritte.

L'illegittimià di questi ultimi trasporti può, dunque, sussistere o meno, a seconda che l'autorizzazione — astrattamente concedibile — sia stata in concreto concessa o non, o, se concessa, sia stata o meno rispettata nelle sue modalità.

Le infrazioni collegate a ciascuna delle ipotesi ora descritte comportano un diverso sistema sanzionatorio, essendone evidentemente diversa la gravità.

La sanzione più grave, prevista dal terzo comma dell'art. 121, è riservata a chi circola con un carico superiore a quello utile, se al veicolo non è stata riconosciuta una portata potenziale o se quella riconosciuta viene superata: cioè a chi effettua un trasporto, non solo non autorizzato, ma anche non autorizzabile, perchè, a prescindere dalle altre condizioni richieste dalle legge, manca anche ed in primo luogo l'idoneità del veicolo a trasportare il carico di cui si tratta.

A chi, invece, circola con un carico che supera bensì la portata utile, ma non quella potenziale riconosciuta al veicolo, deve essere applicata la sanzione più lieve, comminata dal settimo comma dell'art. 10, giacchè si tratta di un rasporto autorizzabile, ancorchè in concreto non autorizzato; e l'infrazione consiste appunto nel non avere richiesto, o comunque ottenuto, l'autorizzazione, ovvero nel non avere ottemperato alle prescrizioni dettate dagli organi competenti.

La differente entità della sanzione è ampiamente giustificata dal fatto che, quando il limite potenziale di carico non è superato, il trasporto è illegittimo soltanto perchè non è stato autorizzato, ma viene però effettuato con un veicolo che è stato riconosciuo idoneo ad effettuarlo.

Ricorrendo questa condizione non è nè necessario, nè consentito, che il giudice indaghi *ex post* se l'autorizzazione sarebbe stata in concreto concessa, ove fosse stata richiesta: perchè da un lato basta la sua mancanza a rendere applicabile la sanzione di cui all'art. 10, comma 7, e, dall'altro, basta la sua concedibilità per escludere la più grave sanzione di cui all'art. 121, comma 3.

La sentenza denunziata, che non si è attenuta ai criteri suesposti, deve dunque essere cascata, con rinvio ad altro Pretore, che deciderà l'opposizione applicando il seguente principio di diritto: « la violazione

commessa da chi effettua senza l'autorizzazione prevista dall'art. 10 del cod. strad. il trasporto di un carico eccedente la portata utile del veicolo, ma non la portata determinata dai limiti potenziali di carico risultanti dal documento di circolazione, è punita a norma del settimo comma dello stesso art. 10, e non a norma dell'art. 121, comma 3 ». — (*Omissis*).

CORTE DI APPELLO di Perugia (Magistratura del Lavoro), 28 gennaio 1970, n. 30 - *Pres.* Soggiu - *Rel.* Cernetti - Ministero delle Finanze c. Valecchi Giuseppina (avv. Secondari e Lorenzini).

Lavoro - Lavoro autonomo - Criteri distintivi dal rapporto di lavoro subordinato.
(c.c. artt. 2094, 2222).

Lavoro - Intrinseca natura del rapporto - Intenzione dei contraenti.
(c.c. artt. 1362. 2094, 2222).

Nel contratto d'opera il prestatore di lavoro promette il risultato della sua attività, mentre nel contratto di lavoro le parti convengono una semplice prestazione di energia lavorativa senza diretto riferimento al risultato al quale tale energia è indirizzata.

Il modo di configurazione del rapporto, indipendentemente dal nomen iuris *adoperato, costituisce valido criterio per l'identificazione della fattispecie negoziale cui le parti hanno fatto ricorso* (1).

(*Omissis*). — Valecchi Giuseppina, che dal 1949 al 1961 aveva provveduto alle pulizie dei locali dell'Ufficio delle Imposte dirette di Foligno, con atto 23 dicembre 1964, traeva l'Amministrazione Finanziaria dello Stato dinanzi al pretore di quella città per sentir condannare detta amministrazione a corrispondere la somma di L. 5.775 per indennità di preavviso e di L. 49.230 per indennità di licenziamento.

Costituitosi il contraddittorio, l'amministrazione negava di dover alcunchè, perchè il rapporto esistito tra l'attrice e l'Ufficio delle impo-

---

(1) La sentenza della Corte d'Appello di Perugia, che si pubblica, è stata sostanzialmente confermata dalla Corte di Cassazione con la sentenza della Sezione II, 2 febbraio 1973, n. 324, riportata per esteso su questa *Rassegna, retro,* 369 con nota del collega SINICOLFI.

E' parso utile portarla a conoscenza dei lettori per una più precisa conoscenza degli estremi di fatto del caso di specie deciso ed in relazione anche alle molteplici controversie sorte in materia sia in sede civile che penale (per imputazioni elevate a carico dei dirigenti di uffici per omesso versamento di contributi assicurativi o previdenziali).

ste dirette di Foligno non poteva essere qualificato di pubblico impiego (per mancanza di un formale atto di assunzione), nè di lavoro subordinato (mancando i requisiti dell'inserimento del lavoratore nella organizzazione del datore di lavoro ed il vincolo della subordinazione) bensì un contratto d'opera. Chiedeva pertanto che la domanda fosse respinta.

Il pretore, dopo aver provveduto all'istruzione della causa per mezzo dell'assunzione di alcuni testimoni, pronunciava sentenza 2-11 ottobre 1968 con la quale accoglieva la domanda condannando l'amministrazione convenuta al pagamento della somma richiesta, oltre alle spese ed agli onorari del giudizio.

L'Amministrazione finanziaria proponeva rituale appello deducendo, con unico motivo, che il pretore di Foligno, oltre a non aver considerato che i rapporti di lavoro subordinato di diritto privato con l'Amministrazione dello Stato, non solo hanno carattere eccezionalissimo, ma non possono prescindere da certe formalità che nella specie erano mancate, non aveva nemmeno esattamente valutato una serie di circostanze, emerse nel procedimento di primo grado, che avrebbero dovuto portare alla reiezione della domanda. Era risultato cioè il difetto d'inserimento della Valecchi nella organizzazione dell'ufficio imposte, non avendo la stessa niente a che fare con l'organizzazione istituzionale di quello ufficio; ed era anche rimasto accertato il difetto di una dipendenza gerarchica rettamente intesa, essendo la Valecchi libera di svolgere il suo lavoro come e quando voleva, al di fuori di ogni controllo diretto, poichè la sua obbligazione era tipicamente di risultato. Chiedeva pertanto che questa Corte, in riforma dell'impugnata sentenza, respingesse la domanda condannando la Valecchi al pagamento delle spese di entrambi i gradi del giudizio.

La Valecchi provvedeva a costituirsi in giudizio chiedendo la reiezione del gravame. La causa veniva posta in decisione all'udienza del 10 dicembre 1969, avendo le parti concluso come trascritto in epigrafe.

Motivi della decisione

Il gravame è fondato e merito di essere accolto.

Gli elementi dai quali, a giudizio dell'apellata (ed anche del giudice di primo grado), dovrebbe desumersi che la natura del rapporto intercorso tra essa Valecchi e l'Ufficio delle Imposte Dirette di Foligno, fu di lavoro subordinato, sono i seguenti: *a*) l'aver eseguito prestazioni di carattere manuale (pulizia degli uffici ed accensione delle stufe; *b*) l'aver osservato un preciso orario di lavoro, compatibilmente connesso, anche se necessariamente in antitesi, con l'orario degli uffici; *c*) l'aver goduto per la intera durata del rapporto di una paga mensile fissa; *d*) l'aver

percepito ogni anno la gratifica natalizia; *e*) l'aver svolto le mansioni nella sede del datore di lavoro; *f*) l'aver prestato un'attività protrattasi in modo continuativo e non saltuario; *g*) l'aver usufruito dei mezzi e degli arnesi di lavoro forniti dall'ufficio; h) l'essersi limitata a somministrare le proprie energie di lavoro in una organizzazione da altri predisposta senza incorrere in alcun'alea e subendo le altrui direttive.

Ma pare a questa Corte che la lunga serie degli elementi, sopra riportati, in parte sia inconferente ai fini della distinzione fra contratto d'opera e contratto di lavoro subordinato e, in parte, sia frutto di una errata interpretazione giuridica delle risultanze dell'esperita indagine probatoria. Il criterio distintivo sta nel fatto che nel contratto d'opera il prestatore di lavoro promette il risultato della sua attività, mentre nel contratto di lavoro le parti convengono una semplice prestazione di energia lavorativa, senza diretto riferimento al risultato al quale tale energia è indirizzata.

Nel caso di specie, la Valecchi aveva assunto l'impegno di pulire i locali dell'ufficio delle imposte di Foligno e di accudire (nel periodo invernale) alla accensione delle stufe: è ovvio dunque che il suo lavoro avesse carattere manuale e continuativo, e dovesse essere avolto (svolto) nella sede del datore di lavoro; che i mezzi fossero forniti dal datore di lavoro (vedi art. 2223 c.c.) e che la retribuzione fosse sempre uguale (dato che era stata forfettariamente determinata).

Si tratta di elementi perfettamente compatibili con il contratto d'opera, come disciplinato dall'art. 2222 c.c., nè è risultato che l'appellata fosse tenuta ad osservare un preciso orario di lavoro, nè che fosse inserita nell'organizzazione dell'ufficio e che fosse sottoposta alle direttive del datore di lavoro. La ntaura stessa del servizio che s'era impegnata di prestare le imponeva di non interferire col normale orario d'ufficio, ma questa limitazione di carattere negativo non significa affatto (come il pretore ha ritenuto) che fosse obbligata ad osservare un orario, potendo svolgere il suo lavoro nelle altre sedici ore del giorno (e della notte) a seconda delle sue esigenze o dei suoi comodi.

Inoltre è errato sostenere che vi fosse inserimento della Valecchi nell'organizzazione dell'ufficio, sol perchè la pulizia dei locali era necessaria per la permanenza e per lo svolgimento del lavoro degli impiegati: in ben altro senso detto inserimento va inteso, e cioè nel modo in cui il lavoratore opera nel contesto dell'ufficio (o dell'azienda) e che per il lavoratore subordinato soprattutto consiste (il ricordarlo sembra perfino una tautologia) nella subordinazione. Requisito che fa difetto in modo assoluto nel caso di specie in cui la Valecchi poteva organizzare il proprio lavoro in piena libertà ed autonomia al di fuori, non solo della presenza, ma anche della ingerenza del datore di lavoro, cui interessava il risultato e non di disporre delle attitudini lavorative della prestatrice

di lavoro (attitudini che non avrebbe nemmeno potuto utilizzare oltre l'ambito del servizio pattuito).

Nè giova eccepire che costui conservava un potere di vigilanza sul modo in cui il lavoro veniva svolto, perchè questo potere non può essere negato al committente, al fine di assicurarsi che il servizio sia prestato in conformità dei patti convenuti.

Da ultimo, non giova nemmeno eccepire che l'assenza del rischio e la gratifica natalizia (percepita per molti anni di durata del rapporto) sono d'ostacolo a che possa ravvisarsi, nella specie, un contratto d'opera. Non è affatto vero che il rischio difettava: la Valecchi non aveva messo a disposizione del datore di lavoro le proprie energie lavorative per un certo numero di ore giornaliere, aveva invece promesso il risultato della sua attività e pertanto, se detto risultato fosse stato giudicato non conforme a quanto convenuto, era ovvio che la prestazione dovesse essere ripetuta senza ulteriore compenso; in questo consisteva il rischio (modesto data la modestia e la natura del contratto). La gratifica natalizia è invece estranea al contratto d'opere, ma non incompatibile con questo, ch'è consistito in un servizio prestato per lunghi anni, se si consideri che detta gratifica (vedi testo Bisacchi Pilan) non venne corrisposta fin dall'inizio del rapporto; comunque questo unico elemento non è tale da mutare la natura del contratto quale risulta, come sopra è stato esposto, da tutte le altre caratteristiche, che ne rivelano e qualificano la intrinseca essenza, e da tutte le altre modalità di attuazione per il periodo di ben dodici anni.

L'appello deve dunque essere accolto ed, in riforma dell'impugnata sentenza, la domanda della Valecchi deve essere respinta; tuttavia questa Corte nella natura delle cause ravvisa i giusti motivi per una totale compensazione delle spese. — (*Omissis*).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (*)

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 aprile 1973, n. 374 - *Pres.* Potenza - *Est.* Schinaia - Mottola (avv. Grimaldi) c. Prefetto di Catanzaro (avv. Stato Cosentino) e Consorzio Nucleo Industrializzazione di Crotone (avv. Spagna Musso).

Espropriazione per pubblica utilità - Industrializzazione del Mezzogiorno - Deposito indennità - Art. 147 T. U. 30 giugno 1967, n. 1523 - E' applicabile.

Espropriazione per pubblica utilità - Industrializzazione del Mezzogiorno - Deposito indennità - Art. 147 T. U. 30 giugno 1967, n. 1523 - Contrasto con l'art. 3 della Costituzione - Manifesta infondatezza.

Espropriazione per pubblica utilità - Industrializzazione del Mezzogiorno - Deposito indennità - Art. 147 T. U. 30 giugno 1967, n. 1523 - Contrasto con l'art. 42 della Costituzione - Manifesta infondatezza.

Espropriazione per pubblica utilità - Industrializzazione del Mezzogiorno - Deposito indennità - Art. 147 T. U. 30 giugno 1967, n. 1523. Procedimento.

Espropriazione per pubblica utilità - Individuazione dei beni - Indicazione dei soli estremi catastali - Completezza del piano parcellare allegato al decreto di esproprio - Legittimità.

Legittimamente il Prefetto dispone il deposito dell'indennità di esproprio entro 30 giorni dalla data di rilascio o consegna del bene, anzichè ordinarne il deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti prima dell'adozione del provvedimento di espropriazione, poichè, in caso di contestazione tra espropriante ed espropriato, l'art. 147, 4° comma del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, a differenza di quanto prescritto in via generale dall'art. 30 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, a ciò espressamente abilita il Prefetto nel caso che la espropriazione sia pronunciata a favore di un nucleo industriale costituito ai sensi dell'art. 144 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523 (1).

(1-4) Circa l'autonomia della disciplina introdotta dal t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, che ha coordinato la precedente normativa sugli interventi a favore del Mezzogiorno, vedasi, anche per riflessi sul piano urbanistico, Sez. VI, 5 giugno 1970, n. 496, *Consiglio di Stato*, 1970, I, 1097 e segg.

(*) Alla redazione delle massime e delle note di questa sezione ha collaborato anche l'avv. Francesco MARIUZZO.

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, per contrasto con il principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 della Costituzione: e ciò poichè la diversità della procedura prescritta ai fini del deposito della indennità rispettivamente dell'art. 30 della legge 25 giugno 1865, n. 2359 e dall'art. 147 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523 è oggettivamente giustificata dalla normativa speciale dettata, infatti, per meglio realizzare la finalità di industrializzazione del Mezzogiorno (2).

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 147 del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, per contrasto con l'art. 42, 3° comma della Costituzione, poichè l'obbligo di far salvo l'indennizzo nei casi di espropriazione per motivi di interesse generale non esige che quest'ultimo sia determinato o liquidato (e quindi depositato) prima dell'emanazione del provvedimento di esproprio (3).

Legittimamente il Prefetto omette di pubblicare l'avviso con l'indicazione dei giorni in cui i periti procederanno alla stima dei beni da espropriare, ai sensi di quanto prescritto in via generale dall'art. 36 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, prevedendo l'art. 147, 3° comma del t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, che tale fase del procedimento sia sostituita dalla predisposizione a cura del Consorzio espropriante dell'elenco dei beni soggetti ad esproprio con l'indicazione dei prezzi offerti per ciascun bene (4).

E' legittimo il decreto di esproprio che si limiti ad indicare i meri dati catastali dei beni espropriati, ancorchè sia omessa l'indicazione dei rispettivi confini, nell'ipotesi che, al fine di consentire l'esatta identificazione dei beni medesimi, si faccia richiamo nel provvedimento al piano parcellare, ove con apposta rappresentazione grafica sono indicati i confini delle particelle ed il punto in cui esse vanno suddivise ai fini della espropriazione (5).

---

(5) Sempre con riferimento specifico alle opere per l'industrializzazione del Mezzogiorno cfr. Sez. IV, 20 giugno 1972, n. 536, *Consiglio di Stato* 1972, I, 931 e segg.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 aprile 1973, n. 385 - *Pres.* Potenza - Est. Iannotta - Soc. Montecatini Edison ed altri (avv.ti Cerciello e Sorrentino) c. Cassa Opere straordinarie di pubblico interesse Italia meridionale (avv. Stato Pistolesi).

Mezzogiorno - Cassa per il Mezzogiorno - Diniego di contributi - Procedimento osservato - Legittimità.

Mezzogiorno - Cassa per il Mezzogiorno - Diniego di contributi - Osservanza di precedenti direttive - Legittimità.

E' legittimo il diniego di contributo richiesto ex art. 18 della legge 29 luglio 1957, n. 634 alla Cassa per il Mezzogiorno, ove risulti che il Consiglio di amministrazione di questa, prima di adottare la relativa delibera, abbia ampiamente discusso sui criteri da seguire per la concessione dei contributi stessi (1).

Qualora in sede di direttive da parte del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno sia stata esclusa la erogazione di contributi nelle ipotesi in cui le singole unità produttive non realizzino un prodotto vendibile sul mercato, legittimamente la Cassa per il Mezzogiorno nega la concessione del contributo in difetto di tale requisito del prodotto, allorchè quest'ultimo sia in concreto preordinato alla produzione di altro bene attraverso un unico processo produttivo, a nulla rilevando la mera vendibilità merceologica del prodotto stesso (2).

(1-2) Massime da approvare in quanto applicazione di principi generali.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 aprile 1973, n. 395 - *Pres.* Potenza - *Est.* Battara - Serafini (avv. Pallottino) c. Ministero dei LL.PP., della P.I. e dei Trasporti e Comune di Roma (avv. Rago).

Piano regolatore - Illegittimità parziale - Conseguenza - Illegittimità dell'intero piano - Esclusione.

Piano regolatore - Vincoli di destinazione e limiti di edificabilità - Questione di legittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.
(l. 19 novembre 1968, n. 1787, artt. 1, 2 e 5; l. 17 agosto 1942, n. 1150, art. 7).

Giustizia amministrativa - Piano regolatore - Censure relative alla osservanza di norme del procedimento - Proposizione di queste da parte di soggetto proprietario di area ricadente in zona diversa da quella modificata con il provvedimento che si assume viziato - Interesse - Non sussiste.

La parziale invalidità di un piano regolatore generale non importa l'annullamento dell'intero piano, risolvendosi ogni piano in una serie di prescrizioni concernenti l'assetto di tutto il territorio comunale, di talchè la illegittimità di una di queste non si riflette necessariamente

sulle altre: in conseguenza, ove il piano regolatore approvato si discosti da una delle previsioni sulle quali era stato richiesto il parere del Consiglio di Stato, l'inosservanza dell'art. 1 del r.d. 14 novembre 1901, n. 466, che fa obbligo per il Ministro competente di sentire il Consiglio dei Ministri in detta ipotesi, si traduce nell'illegittimità del piano soltanto in relazione alle previsioni in questione, conseguendo l'illegittimità dell'intero piano nel solo caso in cui il piano approvato si discosti in toto dal parere ovvero in difetto del parere stesso (1).

E' manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli artt. 7, nn. 2, 3 e 4 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, così come modificati dalla legge 19 novembre 1968, n. 1187, per violazione dell'art. 42, 3° comma della Costituzione, poichè i vincoli posti dalle suddette norme non si risolvono in una limitazione a tempo indeterminato dello jus aedificandi, *sebbene in una limitazione della durata degli stessi per l'adozione dei piani particolareggiati e per l'autorizzazione dei piani di lottizzazione convenzionale* (2).

Non può essere riconosciuto alcun interesse all'impugnativa del decreto presidenziale di approvazione di un piano regolatore generale da parte del proprietario di area posta in zona non interessata alle modifiche introdotte al piano adottato dal Comune, ancorchè sia dedotto l'omesso previo rinvio a quest'ultimo del piano stesso per l'adesione alle modifiche così introdotte ai sensi di quanto stabilito dagli artt. 8, 9 e 10 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 (3).

(1-3) Vedasi, in termini, Sez. IV, 19 ottobre 1971, n. 890, *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 1739 con giurisprudenza e dottrina ivi richiamate.

(2) L'incostituzionalità della disciplina in esame è stata dichiarata con sentenza 29 maggio 1968, n. 55 della Corte costituzionale in questa *Rassegna* 1968, I, pag. 661; cfr. anche Sez. IV, 19 ottobre 1971, n. 889, *Il Consiglio di Stato* 1971, I, 1733 e segg.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 aprile 1973, n. 397 - *Pres.* Potenza - *Est.* Pianese - Comune di Senales (avv.ti Gartner e Placini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Pistolesi), Comune di Napoli (avv.ti Jochberger e Prosperi), Comune di Bolzano (avv. Giannini), Comune di Merano (avv.ti Barbato e Costa) e Comune di Marlengo (avv. Riz).

Competenza e giurisdizione - Imposta comunale Industrie, Commerci, Arti e Professioni - Riparto tra più comuni - Decisione gerarchica del Ministro delle Finanze - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Sussiste.

Imposte comunali e provinciali - Ripartizione tra più comuni - Criteri direttivi - Elementi di valutazione - Illeggittimità.

(t.u. 14 settembre 1931, n. 1175, art. 161).

Rientra nella competenza giurisdizionale del Consiglio di Stato conoscere del provvedimento del Ministro delle Finanze adottato a seguito di ricorso gerarchico avanzato contro il riparto tra più Comuni dei redditi prodotti ai fini dell'imposta comunale sulle industrie, commerci, arti e professioni, risolvendosi la decisione gerarchica in un atto amministrativo contenente la discrezionale valutazione dell'Amministrazione in ordine alla rilevanza dei singoli elementi determinanti il riparto in concreto attuato (1).

Secondo quanto prescritto dall'art. 161 del t.u. 14 settembre 1931, n. 1175 la ripartizione del reddito prodotto in più Comuni va effettuata, ai fini dell'applicazione dell'imposta sulle industrie, commerci, arti e professioni, tenendo conto non soltanto dei Comuni ove il ciclo produttivo si conclude, ma anche di quelli nel cui ambito l'industria dà corso a cicli produttivi in funzione della realizzazione del reddito: è, pertanto, illegittimo il provvedimento del Ministro delle Finanze con il quale sia assegnata una percentuale irrisoria di detto reddito al Comune nel quale siano concentrati una diga, un bacino, un canale ed una condotta forzata di una azienda elettrica consorziale (2).

(1-2) Con le due massime in rassegna la Sezione ha dato puntuale applicazione alla sentenza della Corte di Cassazione SS.UU. 27 febbraio 1971, n. 830, *Giust. Civ.* 1971, I, 1267: e ciò sia sul punto relativo all'esistenza della competenza giurisdizionale del Consiglio di Stato in tema di riparto tra più Comuni del reddito prodotto e non, invece, in ordine alla sussistenza dei presupposti di fatto, sia, per quanto riguarda il merito, circa la applicazione dell'art. 161 del t.u. 14 settembre 1931, n. 1175.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 aprile 1973, n. 432 - *Pres.* Meregazzi - *Est.* Carbone - Diana (avv.ti Aragona e Pirocchi) c. Ministero dei LL.PP. (avv. Stato Siconolfi) e Soc. coop. Il Lavoro (avv. Raspa).

Atto amministrativo - Atto confermativo - Nuova istruttoria e valutazione di nuova pretesa - Non è tale.

Edilizia popolare ed economica - Alloggi cooperativi - Verbale di consegna - Termine di 30 giorni per l'occupazione - Inosservanza del termine da parte dell'assegnatario - Decadenza - Legittimità.

Edilizia popolare ed economica - Alloggi cooperativi - Decadenza dall'assegnazione per omessa, tempestiva occupazione - Sanatoria ex legge 9 febbraio 1963, n. 131 - Non si applica.
(l. 9 febbraio 1963, n. 131).

Non ha natura confermativa l'atto amministrativo adottato sulla base di nuova istruttoria e di fronte a richiesta diversamente fondata rispetto a quella in precedenza respinta (1).

E' legittima la dichiarazione di decadenza dall'assegnazione di alloggio cooperativo per omessa, tempestiva occupazione nel termine di 30 giorni posto nel relativo verbale di consegna, ancorchè non risulti la specifica sottoscrizione della clausola suddetta: il rapporto, intercorrente tra la cooperativa assegnante e socio assegnatario non è, infatti, riducibile entro schemi meramente privatistici, di talchè è improprio il riferimento ad istituti che trovano significato in rapporti di mero diritto privato (2).

Non è applicabile la sanatoria prevista dalla legge 9 febbraio 1963, n. 131 all'intervenuta decadenza dall'assegnazione di alloggio cooperativo per omessa, tempestiva occupazione, ove risulti debitamente trascritta nel relativo verbale di consegna la norma che commina la decadenza al socio che non occupa l'appartamento assegnato entro il termine di 30 giorni e risulti, del pari, che il verbale sia stato a suo tempo regolarmente sottoscritto dall'interessato (3).

---

(1) Giurisprudenza costante.
(2-3) Massime da approvare: cfr. Sez. VI, 29 novembre 1966, n. 944, *Il Consiglio di Stato*, 1966, I, 2219; sull'applicabilità della legge 9 febbraio 1963, n. 131 vedasi Sez. VI, 29 ottobre 1966, n. 807, *ivi*, 1856; Sez. VI, 18 ottobre 1966, n. 747, *ivi*, 1804.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 17 aprile 1973, n. 455 - *Pres.* Uccellatore - *Est.* Pianese - Colombo (avv. Piccardi) c. Ministero della Difesa (avv. Stato Ferri).

Ricorsi amministrativi - Silenzio della Pubblica Amministrazione - Provvedimento emanato dopo la scadenza del termine - Cessazione della materia del contendere - Non si configura (d. P. R. 24 novembre 1971, n. 1199, art. 6).

Ricorsi amministrativi - Decisione tardiva di ricorso gerarchico - Proposizione di ricorso straordinario contro la decisione tardiva - Conseguenze in ordine al ricorso giurisdizionale già proposto contro il silenzio - Rigetto - Irrilevanza.

Militare - Servizio di leva - Esonero - Diniego - Motivazione insufficiente - Illegittimità.

Trascorso il termine di novanta giorni previsto dall'art. 6 del d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, per la decisione del ricorso gerarchico, l'eventuale, successiva adozione del provvedimento decisorio è inutiliter data, *ove l'atto amministrativo già gravato in via gerarchica sia impugnato in sede giurisdizionale ovvero con ricorso straordinario; pertanto, il provvedimento di rigetto tardivamente emanato è inidoneo a produrre la cessazione della materia del contendere in sede giurisdizionale, ancorchè possa valere, al più, come nuovo provvedimento nell'ipotesi che all'organo gerarchico sia riconosciuto un potere di intervento d'ufficio* (1).

Al ricorso straordinario proposto contro la decisione del ricorso gerarchico tardivamente emanata non può essere riconosciuto alcun effetto in ordine all'ammissibilità del ricorso giurisdizionale tempestivamente promosso, dovendo la decisione medesima essere considerata come inutiliter data (2).

È illegittimo il provvedimento col quale il Consiglio di leva respinge l'istanza di esonero dal servizio militare in base alla generica formula secondo cui « con la partenza dell'iscritto la famiglia acquisita non viene a perdere i necessari mezzi di sussistenza » (formula predisposta contenuta in una stampiglia con l'aggiunta a penna della parola « acquisita »), ove manchi qualsiasi cenno al processo logico seguito per giungere alla decisione ed alle deduzioni poste a sostegno di tale convincimento, in rapporto alla domanda ed ai documenti dell'interessato dai quali risulti che la famiglia acquisita del medesimo (moglie e due figli) vive con il suo solo stipendio (3).

(1-3) La nuova disciplina dei ricorsi amministrativi introdotta con il d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, ha indotto il Consiglio di Stato a mutare la propria precedente, consolidata giurisprudenza in tema di cessazione della materia del contendere, determinata dalla decisione tardivamente adottata in via gerarchica: cfr. sotto tale ultimo profilo Ad. pl. 3 maggio 1960, n. 8, *Consiglio di Stato*, 1960, I, 822; in dottrina vedasi: CAPACCIOLI, *Prime considerazioni sulla nuova disciplina dei ricorsi amministrativi, Giur. it.*, 1973, IV, I; FAVARA, *Il ricorso amministrativo dopo la istituzione dei Tribunali regionali amministrativi, Riv. dir. proc.*, 1972, 619.

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 luglio 1972, n. 2573 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Longo - *P. M.* Del Grosso (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Alibrandi) c. Fallimento Lotito.

Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Tribunale fallimentare - Assorbe la competenza del tribunale del foro erariale - Coincidenza di territorio - Esclusione della questione di competenza.

(r.d. 16 marzo 1942, n. 367, art. 23).

Imposte e tasse in genere - Competenza e giurisdizione - Tribunale fallimentare - Credito non ancora insinuato - Opposizione della curatela in sede ordinaria - Ammissibilità.

(r.d. 16 marzo 1942, n. 267, artt. 96 e 101).

Dopo la dichiarazione di fallimento tutte le azioni di accertamento dei crediti, e quindi anche quelle relative a tributi, debbono convergere nella procedura concorsuale innanzi al tribunale fallimentare; tuttavia non può porsi una questione di competenza tra tribunale ordinario e tribunale fallimentare quando essi non siano territorialmente distinti (1).

Dopo la dichiarazione di fallimento ma prima che il credito sia insinuato, la curatela può proporre opposizione contro l'ingiunzione intimata al curatore per supplemento di imposta nei modi ordinari, non essendo possibile in questo momento l'opposizione innanzi al giudice delegato al fallimento (2).

(1 - 2) Questa sentenza con rapidissimi accenni risolve, non sempre esattamente problemi assai complessi.

Prendiamo atto, quanto alla prima massima, dell'affermazione che la competenza del tribunale fallimentare prevale su quella del tribunale del foro della Pubblica Amministrazione, come era già stato affermato dalla Sez. Unite (22 marzo 1972, n. 879, *Giust. civ.*, 1972, I, 1274).

La prima massima è però in netto contrasto con la seconda. Se, per ragioni di mera tecnica del procedimento, si esclude che la curatela possa proporre innanzi al tribunale fallimentare domande inerenti a crediti non ancora insinuati si che deve far ricorso all'azione ordinaria, questa azione non va più proposta innanzi al Tribunale fallimentare ma a quello del foro dello Stato; e la stessa regola dovrebbe valere per la domanda pro-

(*Omissis*). — Con atto di opposizione notificato il 17 marzo 1967, l'avv. Adolfo La Volpe, curatore del fallimento di Luigi Lo Tito, conveniva innanzi al tribunale di Bari l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, esponendo: che con rogito notar Carbone del 17 marzo 1960, la società « Fiscambi » di Milano aveva concesso un mutuo di cento milioni al Lo Tito, imprenditore edile in Bari, per la costruzione di uno stabile di civile abitazione non di lusso; che l'atto era stato registrato in Bari, con i benefici fiscali accordati dalla legge 2 luglio 1949, n. 408 (art. 18); che con ingiunzione fiscale, notificata il 7 marzo 1967, l'Ufficio del Registro di Bari aveva intimato alla Curatela del fallimento, nel frattempo dichiarato, del Lo Tito, di pagare la somma di L. 1.721.590 per imposte complementari di registro e ipotecaria (compresi relativi interessi e spese), ossia la differenza tra l'imposta già percepita e quella normale, e ciò in quanto non era stata dimostrata nei termini di legge la sussistenza di alcuni dei presupposti del beneficio invocato. Ciò premesso, la curatela opponente chiedeva « annullarsi » l'ingiunzione come illegittima, sussistendo le condizioni richieste per l'agevolazione fiscale.

L'amministrazione convenuta resisteva all'opposizione, chiedendone il rigetto nel merito e successivamente, nel corso dell'istruzione della causa, sosteneva in linea principale doversi dichiarare l'improponibilità e l'inammissibilità della domanda, deducendo che la decisione sulla sussistenza dei requisiti per far valere il credito nei confronti del fallimento e dunque per l'insinuazione nel passivo spettava esclusivamente al giudice delegato per il fallimento stesso — giudice al quale frattanto

---

posta dalla Finanza, il che è stato puntualmente escluso con la sentenza citata.

Non può condividersi la motivazione laddove si afferma che a seguito della dichiarazione di fallimento viene meno la potestà amministrativa di accertare il credito di imposta; il fallimento non influisce sul potere dell'Amministrazione e non elimina la *necessità* (oltre che la facoltà) di determinare in sede amministrativa l'obbligazione tributaria prima che se ne domandi la verifica in sede giurisdizionale. (V. nota a Cass. 6 ottobre 1972, n. 2863, *ultra*, I, 910). Non si può assolutamente dire che a seguito della dichiarazione di fallimento la Finanza è costretta a proporre, con l'insinuazione, una domanda giudiziale di accertamento positivo in sostituzione dell'accertamento in sede amministrativa. L'accertamento in sede amministrativa può e deve essere pronunciato e se dopo l'insinuazione il credito viene ammesso, si ammette il credito accertato dalla Finanza e non contestato e non già un credito che si accerti convenzionalmente, col consenso della curatela, in sede di insinuazione.

Quel che viene meno con la dichiarazione di fallimento è soltanto (art. 51 e 52 legge fall.) l'azione *esecutiva* individuale. Ne consegue che la Finanza deve sempre elevare il supplemento (accertamento) nei confronti della curatela, ma non può metterlo in riscossione con esecuzione

l'Amministrazione aveva rivolto istanza di ammissione tardiva del credito e, in prosieguo, al tribunale fallimentare, ai sensi degli artt. 96 e seguenti della legge sul fallimento.

Con sentenza depositata il 7 ottobre 1969, il tribunale dichiarava « improseguibile » l'opposizione e condannava la curatela alle spese del giudizio, ritenendo che, vertendosi su una ragione di credito che « poteva essere ed era stata insinuata nel passivo del fallimento », la contestazione in ordine alla stessa, pur se limitata all'esame della sola legittimità dell'ingiunzione, « avrebbe dovuto trovare luogo attraverso il rimedio dell'opposizione » (allo stato passivo) « dinanzi al tribunale fallimentare », e ciò ai sensi dell'art. 24 della legge predetta.

Appellava la curatela. L'Amministrazione delle Finanze resisteva al gravame.

Con la sentenza denunziata, la Corte d'appello di Bari, accogliendo l'impugnazione, dichiarava illegittima l'ingiunzione fiscale e condannava l'Amministrazione appellata nelle spese del giudizio.

Considerava la Corte, fra l'altro: che, contrariamente a quanto ritenuto dal tribunale, sull'istanza di ammissione tardiva del credito dell'Amministrazione il giudice delegato non si era ancora pronunziato; che, in ogni caso, non si sarebbe potuta avere « opposizione » allo stato passivo bensì, nell'ipotesi di contestazione da parte della curatela rispetto ad una eventuale ammissione tardiva, l'istruzione di un ordinario

---

individuale. Poichè l'atto con cui si accerta il credito per imposta suppletiva è l'ingiunzione (che di norma cumula le caratteristiche dell'atto sostanziale di accertamento e dell'atto processuale — precetto — di intimazione di pagamento) l'amministrazione per elevare il supplemento deve necessariamente intimare l'ingiunzione al curatore; naturalmente questa ingiunzione ha soltanto contenuto di atto sostanziale di accertamento (se di norma l'ingiunzione ha duplice contenuto, non sono tuttavia eccezionali le situazioni in cui l'ingiunzione abbia solo valore di precetto o solo di atto di accertamento). Si deve quindi concludere che contro l'ingiunzione intimata al curatore la curatela non ha interesse a proporre opposizione, mentre potrà contestare il merito della legittimità del supplemento quando il credito verrà insinuato. Non sembra che possa seriamente affermarsi che la curatela abbia interesse ad opporsi all'ingiunzione, considerata come atto di esecuzione, nel sospetto che possa dar luogo ad una esecuzione individuale; l'ingiunzione, specie se intimata al curatore, è un atto di semplice accertamento e non si può seriamente parlare di pericolo di esecuzione, che potrebbe sempre essere rimosso successivamente se l'esecuzione fosse veramente promossa. Il vero è che la curatela intendeva con l'azione promossa contestare il merito della legittimità del supplemento. Una tale domanda, se vera la premessa di cui alla prima massima, non poteva essere proposta con azione ordinaria prima della insinuazione e non vi era nessuna ragione apprezzabile per far riferimento al principio che dopo la dichiarazione di fallimento non sono più possibili le esecuzioni individuali.

giudizio di cognizione; che questo ultimo sarebbe stato comunque riservato allo stesso tribunale di Bari, non potendosi concepire, nell'ambito del medesimo, un « tribunale fallimentare » come organo giudiziario avente competenza speciale ed autonoma; che d'altra parte l'opposizione all'ingiunzione non avrebbe potuto ritualmente proporsi al giudice delegato del fallimento; che ai fini della decisione della causa instaurata con l'opposizione appariva preliminare ed assorbente la circostanza che l'Amministrazione Finanziaria aveva notificato l'ingiunzione di pagamento alla curatela, e quindi dopo la dichiarazione di fallimento, con evidente violazione dell'art. 52 della legge fallimentare secondo cui « ogni credito », anche se munito di prelazione, deve essere accertato in conformità delle « norme del capo V « della legge, e cioè mediante insinuazione nel passivo fallimentare; che pertanto la pretesa dell'amministrazione di ottenere un pagamento diretto era inammissibile, e l'ingiunzione fiscale relativa al credito in questione andava dichiarata illegittima.

Avverso tale pronunzia l'Amministrazione delle Finanze ha proposto ricorso per cassazione, deducendo unico motivo di doglianza.

Resiste la curatela fallimentare con controricorso.

Motivi della decisione

Con l'unico mezzo l'Amministrazione finanziaria censura la sentenza della Corte di Bari per « violazione delle norme relative alla competenza del tribunale fallimentare, ex art. 24, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 ».

Osserva in proposito la ricorrente che il citato art. 24, va interpretato nel senso che nella procedura concorsuale debbano convergere tutte le azioni di accertamento di crediti nei confronti del fallito, in modo da assoggettarle a una disciplina unitaria e realizzare l'unità della esecuzione sul patrimonio del medesimo, senza che sia dato distinguere fra crediti per cui penda già un giudizio di cognizione e crediti che non abbiano formato oggetto di alcun giudizio.

Da tale principio la ricorrente deduce che l'opposizione all'ingiunzione fiscale emessa nei confronti della curatela avrebbe dovuto proporsi « innanzi al giudice fallimentare ».

Avverso tale conclusione, fatta propria dal tribunale, non valeva opporre, come ritenuto dalla Corte d'appello, che l'ingiunzione era stata emessa irritualmente in quanto la sola via per far valere la pretesa dell'amministrazione era quella dell'insinuazione nel passivo fallimentare. Così ragionando la Corte avrebbe invertito l'ordine giuridico delle questioni; ordine per cui, secondo la ricorrente, anche ammesso che l'ingiunzione fosse stata emessa illegittimamente, « la questione di com-

petenza del Tribunale per l'opposizione avrebbe dovuto comunque essere esaminata in via di priorità », ed « il vizio della ingiunzione non poteva esser fatto valere che dinanzi al tribunale competente, cioè — per il citato art. 24 — dinanzi al tribunale fallimentare ».

La doglianza come articolata nelle suindicate proposizioni, non appare meritevole di accoglimento.

È certamente esatto il principio, premesso dalla ricorrente, secondo cui nella procedura concorsuale debbono convergere tutte le azioni di accertamento di crediti nei confronti del fallito.

Ma è appunto su codesto principio che si è fondata la pronunzia della Corte, affermando in sostanza che anche lo speciale accertamento con efficacia esecutiva, contenuto nell'ingiunzione relativa al credito fiscale, avrebbe dovuto rimanere precluso all'amministrazione, neanche esso sottraendosi, malgrado la sua peculiarità, agli effetti del principio stesso.

Su tal punto di diritto non viene proposta, dalla ricorrente, censura alcuna, se non sotto il profilo che, sia pur con il risultato di veder dichiarare l'illegittimità dell'ingiunzione fiscale sotto l'aspetto pocanzi indicato, l'opposizione avrebbe dovuto proporsi « dinanzi al tribunale competente, e cioè... al tribunale fallimentare ».

Ma questo è proprio quanto è avvenuto, onde sotto tale profilo la censura difetta di consistenza giacchè tribunale fallimentare, nella specie, era appunto quello di Bari adito dalla curatela; e, come ripetutamente affermato da questo Supremo Collegio (da ultimo, con le sentenze n. 2683 del 2 ottobre 1971, e n. 1359 del 26 aprile 1969) non è ipotizzabile una questione di competenza fra tribunale ordinario e tribunale fallimentare, quando essi non siano territorialmente distinti.

Nè l'opposizione, nel caso di specie, avrebbe potuto esser proposta innanzi al giudice delegato, ancorchè con il solo risultato di far dichiarare illegittima l'ingiunzione per insussistenza del potere dell'Amministrazione di emetterla; poichè si versava in un momento anteriore alla domanda d'insinuazione da parte dell'amministrazione creditrice, siffatta opposizione avrebbe concretato, invero, un rimedio ignoto alla particolare disciplina del processo fallimento. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 ottobre 1972, n. 2863 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Lipari - *P. M.* De Marco (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Carafa) c. Soc. Immobiliare Aldebaran, Altaïri e Albatros (avv. Baccani).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Ingiunzione - Opposizione - Posizione processuale delle parti - Azione riconvenzionale della Finanza - Pretesa della stessa imposta o di parte di essa fondata su un diverso titolo - Ammissibilità.

Imposte e tasse in genere - Accertamento - Nozione - Funzione - Rispondenza alla legge e ai presupposti di fatto - Controllo giurisdizionale.

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Competenza e giurisdizione - Azione di accertamento - Accertamento positivo richiesto dalla Finanza - Azione riconvenzionale - Ammissibilità - Limiti.

L'opposizione ad ingiunzione fiscale determina l'instaurazione di un vero e proprio giudizio di cognizione piena avente per oggetto la sussistenza della obbligazione tributaria, nel quale l'Amministrazione convenuta ha il diritto di proporre domande o eccezioni riconvenzionali, nel rispetto delle regole processuali circa il tempo e il modo di proposizione, per dedurre a fondamento della sua pretesa un titolo diverso da quello indicato nella ingiunzione ed al fine di sostenere l'ulteriore pretesa tributaria riguardante il medesimo presupposto che ha già originato l'obbligazione soddisfatta col pagamento dell'imposta principale, sempre che, in caso di mutamento della causa petendi, *siano rispettate le regole dell'onere della prova* (1).

La nozione di accertamento tributario (in cui va ricompresa anche l'ingiunzione), in senso lato, va riferita a quel complesso di atti e di

---

(1-3) **Azione riconvenzionale della Finanza e azione di accertamento positivo.**

La decisione mette a fuoco un gran numero di problemi che vanno ben oltre la modesta portata del caso deciso.

I problemi connessi alla posizione processuale dell'Amministrazione convenuta nel giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale sono stati più volte trattati (C. Bafile, *Note sull'azione riconvenzionale della Finanza nel giudizio di opposizione all'ingiunzione fiscale,* in questa *Rassegna,* 1969, I, 527; *Ancora sull'azione riconvenzionale della Finanza nel giudizio di opposizione all'ingiunzione fiscale, ivi,* 916, e annotazioni varie alle sentenze appresso citate). In questi scritti si è posto in luce che una azione riconvenzionale della Finanza non è mai necessaria fino a quando si discute della stessa imposta già pretesa con l'ingiunzione e nella stessa

posizioni giuridiche attraverso le quali, in sequenza procedimentale, il precetto della norma impositiva viene applicato nel caso di specie e la pretesa tributaria si concreta nei suoi elementi costitutivi. Ogni tributo, infatti, si riferisce ad un presupposto, ad un fatto, ad una situazione da cui dipende il sorgere della obbligazione tributaria per la determinazione della quale la legge detta una specifica disciplina volta a fissare la c.d. base imponibile. Per assicurare la rispondenza dell'accertamento alla legge e alla situazione di fatto da questa considerata sono predisposti i rimedi che sogliono ricomprendersi nell'espressione « contenzioso tributario » (2).

L'azione davanti all'autorità giudiziaria ordinaria in tema di tributi sul trasferimento della ricchezza, può avere per oggetto un accertamento giurisdizionale circa la sussistenza del presupposto giuridico della pretesa tributaria e la portata della norma che disciplina l'imposizione, accertamento che è proponibile ogni volta che si verifica una situazione di obiettiva incertezza che implica un pregiudizio attuale e giuridicamente apprezzabile da rimuovere col raggiungimento di una certezza circa la esistenza di un diritto proprio o l'inesistenza di un diritto altrui; l'interesse ad una tale azione di accertamento (negativo o positivo) è riferibile sia al contribuente che all'ente impositore, tuttavia l'accertamento giurisdizionale non può portare a far emettere dal giudice ordinario una pronuncia sulla determinazione della misura del tributo, sulla quantificazione della base imponibile, o sulla determinazione della misura del tributo sulla base di una quantificazione risultante aliunde, *una pronunzia cioè con cui il giudice si sostituisca all'Amministrazione finanziaria nei suoi compiti tecnici. È tuttavia possibile in sede di azione di accertamento definire i presupposti di puro diritto della pretesa tributaria, in base ai quali in sede amministrativa (ovvero, su ricorso dei contribuenti, dalla Commissione) sarà determinato il concreto debito tributario* (3).

---

misura; una vera domanda riconvenzionale, cioè una domanda proposta dal convenuto come attore e che non è diretta soltanto a resistere alla domanda dell'attore principale, sarebbe processualmente necessaria ove la Finanza domandasse il pagamento di un'imposta più grave di quella portata nell'ingiunzione o di una ulteriore imposta che si aggiunge a quella già domandata senza assorbirla, ma una tale domanda è dubbio che possa essere proposta non già per ragioni strettamente processuali, ma per l'impossibilità di trasferire innanzi al giudice ordinario la funzione di accertamento dell'imposta, funzione che è attribuita in via esclusiva all'amministrazione. Si innesta così l'altro problema delle azioni di accertamento, positivo e negativo, anch'esso più volte esaminato (*Relazione Avv. Stato* 1966-70, II, 522 e ss., e annotazioni alle sentenze di seguito citate).

La dotta sentenza ora in esame affronta congiuntamente i due problemi con riferimento ad un'azione riconvenzionale della Finanza diretta

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo del ricorso l'Amministrazione Finanziaria si duole che la Corte di merito abbia escluso la proponibilità della domanda volta a fare accertare, in sede di opposizione ad ingiunzione fiscale, il diritto di essa finanza di pretendere il pagamento della normale imposta di registro su un atto originariamente ammesso a godere di una agevolazione tributaria (quella di cui al d.l.l. 26 marzo 1946, n. 225) relativamente ad una parte dei beni trasferiti con quell'atto, che non presentavano i requisiti richiesti dalla legge di esenzione, mentre con la ingiunzione opposta (revocata d'ufficio) illegittimamente era stata negata la spettanza dei benefici rispetto all'intero compendio immobiliare trasferito (perchè all'atto del trasferimento i lavori di ricostruzione sarebbero già stati in corso).

Ma, come ha puntualizzato il rappresentante dell'Avvocatura dello Stato nella discussione orale, la sollevata questione investe una problematica più generale, riguardante i limiti di proponibilità delle ricon-

---

ad ottenere un accertamento positivo del credito di imposta. La pronunzia deve essere attentamente valutata specialmente per quella parte che attiene all'azione di accertamento.

E' certamente incontestabile che l'Amministrazione convenuta nel giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale possa, rinunciando o no formalmente alla ingiunzione, sostenere, in tutto o in parte, la fondatezza della pretesa tributaria, invocando una diversa norma o prospettando una diversa qualificazione giuridica dell'atto o anche deducendo nuovi presupposti di fatto, anche se in quest'ultima ipotesi deve osservare le regole generali sull'onere della prova e sulle modalità della deduzione dei mezzi istruttori. Non solo tutto ciò è consentito con la proposizione della domanda riconvenzionale, ma anzi una vera e propria domanda riconvenzionale (salvo situazioni del tutto eccezionali) non è nemmeno necessaria (Cass. 9 maggio 1969, n. 1581 e 1585, in questa *Rassegna*, 1969, I, 527; 19 agosto 1969, n. 3010, e 23 luglio 1969, n. 2775, *ivi*, 917; 28 ottobre 1969, n. 3536, *ivi*, 1153; 10 marzo 1970, n. 609, *ivi*, 1970, I, 431; 10 febbraio 1971, n. 338, *ivi*, 1971, I, 599), al punto che il mutamento della *causa petendi* è stato riconosciuto ammisibile anche in grado di appello (27 gennaio 1971, n. 202, *ivi*, 420; 6 luglio 1971, n. 2103, *ivi*, 1399) semprechè non vi sia in questa sede immutazione dei presupposti di fatto (13 luglio 1971, n. 2277, *ivi*, 1431); è stato altresì affermato che la pretesa tributaria può, come nel caso ora deciso, essere dichiarata legittima solo per una parte della somma pretesa nell'ingiunzione senza che ciò comporti annullamento o revoca dell'atto amministrativo e renda necessaria la proposizione della domanda riconvenzionale (19 agosto 1969, n. 3010 già cit.) e che, a seguito di dichiarazione di nullità dell'ingiunzione (a cui deve equipararsi l'annullamento di ufficio), il giudice può pronunciare la condanna dell'opponente al pagamento della stessa somma oggetto dell'ingiunzione (o di parte di essa) fondando la pretesa tributaria sullo stesso titolo o su altro diverso (20 settembre 1971, n. 2623, *ivi*, 1971, I, 1473).

Nel caso di specie era stata sollevata un'altra questione: la corte di appello aveva negato la proponibilità della domanda della Finanza (e

venzionali in sede di opposizione ad ingiunzione fiscale, in relazione ai poteri dell'Autorità giudiziaria in ordine all'accertamento contenuto in tale ingiunzione.

L'Amministrazione Finanziaria denuncia, pertanto, la violazione e la falsa applicazione degli artt. 4 e 6 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, degli artt. 8 e 9 della legge di registro e dei principî generali in materia di procedimento monitorio fiscale, articolando il motivo in tre punti.

Viene, anzitutto, richiamato l'orientamento giurisprudenziale di questo S.C. secondo cui la finanza, in sede di opposizione ad ingiunzione fiscale, può proporre domande riconvenzionali in primo grado e nuove eccezioni in grado di appello, e il giudice può riesaminare il titolo giuridico posto dall'ufficio a base della tassazione giustificandola in base ad una diversa definizione legale dell'atto, ovvero in base alle ragioni ed eccezioni anche nuove, dedotte dall'amministrazione.

---

non rileva se essa fosse avanzata in via principale o riconvenzionale) in quanto si concretava in un'azione di accertamento diretta a far dichiarare giudizialmente la sussistenza di un debito di imposta che non era stato oggetto di un precedente accertamento in sede amministrativa. La decisione della corte di merito era certamente errata, ma il problema da essa posto indubbiamente esiste. Molto interesse perciò va attribuito alla parte della decisione oggetto della seconda e della terza massima.

La seconda massima definisce correttamente, solo come premessa alla successiva disamina, il carattere dell'accertamento tributario e opportunamente riconferma in modo esplicito la natura dichiarativa di esso, secondo una linea costantemente seguita nella giurisprudenza della S. C. (v. *Relazione Avv. Stato*, 1966-70, II, 454) ma vivamente contestata dalla dottrina. Ma è importante notare come, sia pure implicitamente, si riconferma che l'accertamento è una funzione amministrativa rispetto alla quale il contenzioso tributario ha una funzione di controllo di legittimità ma non di sostituzione.

Ma ciò in parte si dimentica nell'ultima massima ove, affrontando il tema delle azioni di accertamento, si afferma che tale domanda, che si configura allo stesso modo sia per il contribuente che per la Finanza, è sempre proponibile ogni volta che si profili un interesse giuridicamente apprezzabile a rimuovere una situazione di incertezza (anche se non determinata da un precedente accertamento in sede amministrativa), col solo limite, per il giudice ordinario, di non potersi pronunciare nè sulla semplice estimazione nè sulla liquidazione dell'imposta (definita un compito tecnico dell'amministrazione); si aggiunge che, al di fuori della semplice estimazione, il giudice ordinario può definire in via astratta i presupposti della obbligazione, indipendentemente dall'apprezzamento del fatto generatore dell'imposta che sarà definito *successivamente* in sede amministrativa.

Su quest'ultima massima vanno fatte alcune considerazioni. Non era necessario scavare tanto a fondo per risolvere la questione oggetto del giudizio perchè, come si è visto, il sostenere il fondamento parziale della

Si osserva, poi, che la Corte, pur dichiarando di prestare ossequio a tale orientamento, lo ha sostanzialmente disapplicato, ritenendo improponibile la riconvenzionale in quanto sarebbe mancato l'atto di accertamento tributario, quale momento insopprimibile del rapporto di imposta. Infine, si pone in luce l'equivoco in cui è incorsa la Corte d'appello milanese ritenendo che, nella specie, la domanda dell'amministrazione richiedesse al giudice ordinario una modificazione, o una sostituzione, della tassazione, laddove si trattava di valutare la fondatezza della pretesa impositiva nella sua interezza, e non quale esclusivamente portata dall'ingiunzione, a prescindere dal previo accertamento, e si fa notare che se si esigesse un previo accertamento amministrativo, quale condizione della proponibilità di riconvenzionali in sede di opposizione ad ingiunzione fiscale, si verrebbe ad escludere automaticamente in concreto la possibilità di una proposizione siffatta. Nella specie la riconvenzionale dell'amministrazione era diretta ad ottenere una minore imposizione compresa in quella dell'ingiunzione opposta, sicchè restando fermo il *thema decidendum,* non occorreva ipotizzare un nuovo atto impositivo quale condizione del potere del giudice chiamato ad accertare l'inesistenza del diritto dell'opponente a fruire dei benefici fiscali

---

pretesa fatta valere con l'ingiunzione in base a ragioni giuridiche diverse o a presupposti di fatto nuovi non significava proporre una domanda di accertamento positivo indipendente da una determinazione amministrativa, ma soltanto correggere questa determinazione. L'azione riconvenzionale, anzi più correttamente la semplice eccezione, non implica anche la proposizione di un'azione di accertamento dissociata da un precedente accertamento amministrativo e diretta a far eseguire dal giudice quell'accertamento che non ha eseguito l'amministrazione; al contrario, come nelle tante situazioni in cui si è discusso dell'azione riconvenzionale senza porsi affatto il problema dell'azione di accertamento, nella fattispecie esaminata esisteva un accertamento amministrativo di cui in sede giurisdizionale si verificava la legittimità (riconosciuta parzialmente) sia pure per ragioni giuridiche diverse ma attinenti alla stessa imposta. Pertanto la motivazione della sentenza avrebbe potuto, come tutte le altre, arrestarsi sulla prima massima, dichiarando che erroneamente la corte di merito aveva deciso sull'inammissibilità di un'azione di accertamento che invece non si poneva affatto.

Ma volutamente si è ricercata al di là del caso specifico, una soluzione più generale, considerando che « solo accidentalmente » la pretesa originaria oggetto dell'ingiunzione e quella successiva fatta valere con l'azione riconvenzionale avevano inerenza allo stesso rapporto e alla stessa norma e che non ha importanza determinante il fatto che con la domanda riconvenzionale si sia operata una riduzione della pretesa originaria, sicchè alla stessa conclusione potrebbe giungersi ove una tale corrispondenza non si verificasse e ove non si desse una riduzione della pretesa.

E' certamente esatto, in termini generali, dichiarare che è proponibile un'azione di accertamento positivo della Finanza tutte le volte che è pos-

di cui al d.l.l. 26 marzo 1946, n. 225, relativamente a quelli fra i beni oggetti del trasferimento non danneggiati da eventi bellici nella misura voluta dalla legge. Nè tale cognizione comportava l'esame di questioni di estimazione semplice, trattandosi di risolvere un problema circa l'esistenza del diritto alla agevolazione fiscale.

Il motivo è fondato, e va accolto.

E' assolutamente pacifico nella giurisprudenza di questa Suprema Corte (a partire dalla sentenza 18 dicembre 1956, n. 4453) che, proposta dal contribuente l'opposizione ad ingiunzione fiscale, l'Amministrazione Finanziaria, creditrice, viene ad assumere la posizione processuale di convenuta, e, come tale, ha il diritto di proporre domande (ed eccezioni) riconvenzionali ex art. 36 c.p.c.

La ricognizione dei tratti salienti dell'elaborazione giurisprudenziale in argomento rappresenta il punto di partenza obbligato per procedere alla confutazione delle tesi giuridiche della Corte milanese.

Ha insegnato questo S.C. che l'opposizione ad ingiunzione fiscale determina l'instaurazione di un vero e proprio giudizio di cognizione, avente per oggetto la sussistenza dell'obbligazione tributaria, nel quale l'amministrazione può dedurre a fondamento della sua pretesa un titolo diverso da quello indicato nell'ingiunzione, nei limiti in cui è consentita la modificazione in genere della *causa petendi,* precisando che in tal caso il giudice ordinario deve conoscere del nuovo titolo dedotto,

---

sibile nello stesso rapporto un'azione di accertamento negativo del contribuente. Ma è sulla proponibilità dell'azione di accertamento del contribuente che non si può consentire con l'orientamento più recente, per quanto ancora frammentario, della giurisprudenza della S.C. riconfermato e generalizzato nella sentenza che si commenta.

E' stato invero affermato che l'azione di accertamento negativo è proponibile perfino quando il dubbio sulla debenza di un tributo sia originato da un « comportamento » dell'amministrazione, anche se relativo a situazioni indeterminate o a fatti futuri, come nel caso il dubbio sia generato da un atto di carattere generale (circolare, risoluzione, risposta a quesito) non incidente su rapporti giuridici individuati (Cass. 24 giugno 1972, n. 2134, 8 giugno 1968, n. 1751, in *Foro it.,* 1969, I, 165), ammettendo così che l'azione di accertamento possa trasferirsi in una dissertazione accademica, insuscettibile di creare un giudicato, avulsa da un concreto rapporto giuridico; parallelamente, per le imposte dirette, si è ritenuto che con l'azione di accertamento possa eludersi il limite della giurisdizione condizionata al preventivo giudizio delle Commissioni (Cass. 16 maggio 1972 n. 1484, in questa *Rassegna,* 1972, I, 709; 22 dicembre 1971, n. 3738 e 27 ottobre 1971, n. 3021, *ivi,* 146). Ma queste tesi non possono essere condivise e comunque la possibilità per la Finanza di dedurre, eventualmente in via riconvenzionale, un diverso fondamento della sua pretesa non deve essere ammessa a questo prezzo e giustificata da una dilatazione dell'azione di accertamento concessa al contribuente. In particolare per le imposte di registro e di successione non

anche indipendentemente dalla domanda proposta dall'attore, ai fini dell'accertamento del credito fatto valere dall'amministrazione (Cass. 20 settembre 1971, n. 2623). La Finanza può proporre tutte le eccezioni che la veste di convenuta le consente, nei modi e nei tempi stabiliti dal codice di rito (Cass. 6 luglio 1971, n. 2103); dedurre tutte le ragioni che giustifichino la pretesa fatta valere con l'ingiunzione opposta (Cass., 3 luglio 1971, n. 2074; Cass., 24 luglio 1968, n. 2673); non solo quelle dirette a rendere inefficace l'azione, ma anche quelle che fondano la pretesa su un titolo diverso da quello indicato nell'ingiunzione (Cass., 13 luglio 1971, n. 2277); è quindi consentito invocare un diverso titolo a giustificazione anche parziale del procedimento ingiuntivo, riconoscendo l'inesistenza di quello su cui inizialmente il procedimento stesso era stato fondato (Cass., 22 giugno 1971, n. 1978; Cass., 10 febbraio 1971, n. 338). E può avere ingresso in sede di opposizione l'eccezione riconvenzionale della finanza che, rispetto alla pretesa del contribuente di godere di una determinata agevolazione, sostenga che l'atto debba sottostare al normale trattamento tributario (Cass., 27 gennaio 1971, n. 202). Mira la riconvenzionale (che opera quando non è stato possibile rendere inefficace l'azione del contribuente fondata sulla illegittimità dell'ingiunzione per ragioni formali o stanziali) a far valere l'esistenza del diritto del fisco alla percezione del tributo, non più sostenibile sulla base delle ragioni addotte nell'ingiunzione (Cass., 10 mar-

---

si vede come il dubbio che legittimerebbe l'azione di accertamento possa sorgere, prima e indipendentemente dalla domanda di supplemento avanzata con l'ingiunzione (l'accertamento di valore ai fini dell'imposta complementare non va preso in considerazione perchè non può dar luogo ad una questione proponibile innanzi all'AGO). Pertanto, sul problema posto dal caso deciso, non ha ragione di essere per nulla utilizzato il principio della correlatività tra l'accertamento negativo del contribuente e l'accertamento positivo dell'amministrazione; così facendo, se si riportasse nei giusti (assai angusti) limiti l'azione del contribuente, si restringerebbe fino ad annullare la proponibilità dell'azione riconvenzionale della Finanza ove si considerasse sempre ad essa collegata un'azione di accertamento positivo, il che, come si è visto, è da escludere.

Resta a vedere, allora, se l'amministrazione possa proporre un accertamento positivo entro limiti più ampi di quelli da assegnare all'azione del contribuente.

Nel giudizio di opposizione l'amministrazione potrebbe dedurre un mutamento della domanda, che non investe soltanto la *causa petendi* ma anche il *petitum*, avanzando sulla base di un nuovo presupposto di fatto una pretesa tributaria diversa in sostituzione di quella originaria. Anche in questo caso, semprechè si resti nei limiti quantitativi della pretesa originaria, non è a parlar di azione di accertamento positivo; si discute ancora della tassazione di quell'atto, anche in riferimento ad una norma diversa, ad una qualificazione giuridica nuova o ad un presupposto di fatto che, se pur trascurato precedentemente, integrava *fin dall'origine*

zo 1970, n. 609) ed a prescindere dal valore formale del titolo medesimo (Cass., 13 luglio 1969, n. 2649).

Nello stesso senso della possibilità di dedurre in diverso titolo giustificativo della pretesa, si è pronunciato più volte ed anche in epoca meno recente, questo Supremo Collegio (Cass., 9 gennaio 1967, n. 2339; Cass., 12 novembre 1965, n. 2356; Cass., 13 febbraio 1963, n. 284; Cass., 11 luglio 1962, n. 1849).

Si tratta di appurare se sussistano in concreto i presupposti stabiliti dalla legge perché debba riconoscersi l'obbligo del contribuente di corrispondere il tributo nella misura pretesa dell'ente impositore, a tutela dei diritti soggettivi, sia di questo che dei contribuenti, sui quali incide il rapporto tributario; ed a tal fine l'amministrazione può anche addurre l'esistenza di un titolo diverso alla percezione del tributo, mutando la causa predichiarata dall'ingiunzione, e riconoscendo l'inesistenza del titolo su cui quest'ultima si fondava, deducendo in sua vece motivi giuridici diversi da quelli fatti valere precedentemente e rispetto ai quali sta a suo carico l'onere probatorio (Cass., 9 giugno 1969, n. 2018).

Nel giudizio di opposizione, quale giudizio a cognizione piena (Cass., 2234, 2229, 2019/69) l'Amministrazione Finanziaria, una volta riconosciuta l'insussistenza del titolo sul quale era basata l'ingiunzione può, dunque, invocare un diverso titolo a giustificazione della pretesa,

---

la fattispecie legale. Se, ad esempio, si è negata l'agevolazione dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, perchè la costruzione non era stata ultimata entro il biennio (motivo assorbente che aveva fatto trascurarne altri possibili) e poi, venuta meno questa ragione per effetto di norme interpretative sopravvenute, in sede ordinaria si sostiene che l'agevolazione non può essere egualmente accordata perchè la casa costruita ha caratteristiche di lusso (ragione che, ovviamente, avrebbe potuto essere allegata fin dall'origine) si deduce bensì un diverso presupposto di fatto che non influisce soltanto sulla *causa petendi,* ma la pretesa tributaria resta oggettivamente la stessa sì che la pronuncia che il giudice è chiamato ad emettere è pur sempre una dichiarazione di legittimità dell'ingiunzione e non un accertamento *ex novo* di una pretesa che non ha avuto una preventiva determinazione in sede amministrativa. Infatti la Finanza potrebbe indubbiamente dedurre un nuovo presupposto della sua pretesa anche innanzi alla Commissione delle Imposte, innanzi alla quale ovviamente non sarebbe proponibile una domanda riconvenzionale avente per oggetto un'azione di accertamento.

L'allegazione di un diverso presupposto di fatto, ed a maggior ragione la prospettazione di una diversa qualificazione giuridica dell'atto o l'applicazione di una diversa norma giuridica implica soltanto un problema *processuale,* per quanto attiene ai modi e ai termini della deduzione di prove o di ragioni fin dall'origine deducibili. Tutto questo vale, ovviamente, anche quando, come nel caso deciso, si dichiara solo in parte legittimo il supplemento, fondando questa minore pretesa su un fatto di-

purchè fornisca la prova della nuova *causa petendi*, eventualmente riconnessa all'esclusione della invocata agevolazione tributaria (Cass., 9 maggio 1969, nn. 1581 e 1585; Cass., 9 giugno 1969, n. 2019 cit.). In una fattispecie in cui l'Amministrazione Finanziaria pretendeva l'imposta nella misura normale, ipotizzando la necessità di un certo presupposto nell'agevolazione ed il contribuente resisteva all'ingiunzione, sostenendo che la legge non lo richiedeva, questo S.C. ha ammesso che la Finanza riconosciuta l'infondatezza della tesi giuridica invocata dall'ufficio nell'emettere l'ingiunzione potesse a sostegno della pretesa, dedurre il difetto di un ulteriore elemento previsto per l'operatività del beneficio, respingendo la domanda nel merito solo per difetto di prova (Cass., 1581/69 cit.). Ed in situazione del tutto analoga (Cass., 1585/69 cit.) si è riconosciuta la facoltà della Finanza di negare l'agevolazione per una ragione diversa da quella affermata nell'ingiunzione (purchè nel rispetto dei limiti temporali previsti per la proposizione delle domande riconvenzionali).

Quanto ai profili attinenti alla giurisdizione si è osservato che nel giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale non può proporsi la domanda di annullamento o di revoca dell'ingiunzione medesima, ma si valuta la fondatezza della pretesa dell'Amministrazione Finanziaria alla percezione del tributo, richiedendo al riguardo l'opponente un accerta-

---

verso ma che sempre fa capo al regime giuridico dell'atto tassato secondo i presupposti costituiti al momento della registrazione; e vale altresì quando dichiarata (o riconosciuta) la nullità dell'ingiunzione, come atto coattivo di riscossione, si pronuncia condanna dell'opponente al pagamento della stessa imposta indicata nell'ingiunzione che, pur perdendo i caratteri di atto iniziale del procedimento esecutivo, resta pur sempre valida come atto amministrativo di accertamento.

Pertanto nel caso di specie, si ripete, non aveva ragione di essere posto il problema dell'accertamento positivo; se, come si è visto, l'Amministrazione allegando un diverso fondamento della pretesa non propone un'azione riconvenzionale ma solo resiste alla domanda dell'attore non può minimamente parlarsi di un'azione di accertamento positivo della Finanza.

Tuttavia una problematica per l'accertamento positivo da parte della Finanza esiste ed è di difficile soluzione. Essa emerge qualora la Finanza volesse proporre un'azione veramente indipendente da un accertamento amministrativo, il che potrebbe verificarsi, in ipotesi non certo consuete, quando l'Amministrazione volesse agire in via di attore principale (un'ipotesi del genere è stata decisa con la sentenza 6 febbraio 1971, n. 309, *Riv. leg. fisc.*, 1971, 1285, riguardo all'imposta di consumo) o più verosimilmente quanto l'amministrazione, convenuta nel giudizio di opposizione, volesse proporre una domanda, che sarebbe veramente riconvenzionale, diretta a far accertare una pretesa tributaria di maggiore entità che sostituisce quella fatta valere con l'ingiunzione o ad essa si aggiunge: ad esempio, dopo che è stato elevato un supple-

mento negativo (Cass., 10 febbraio 1971, n. 338; Cass., 6 ottobre 1971, n. 2736) che si riverbera sull'ingiunzione determinandone l'illegittimità ai fini della disapplicazione. E si è precisato, più specificamente, che ove in sede di opposizione, ed in via riconvenzionale l'Amministrazione Finanziaria deduca una nuova *causa petendi*, riconoscendo l'inesistenza del titolo giuridico posto a fondamento dell'ingiunzione, il giudice dell'opposizione può conoscere di tale nuova *causa petendi*, non comportando il relativo esame un annullamento dell'atto amministrativo, dato che è la stessa amministrazione creditrice che, nell'esplicazione di una facoltà legittima, modifica ed integra la specifica pretesa fatta valere nei riguardi del contribuente (Cass., 9 giugno 1969, n. 2019 cit.).

La diffusa rassegna giurisprudenziale che precede (pur senza alcuna pretesa di completezza) è già di per sè sufficientemente indicativa del non buon fondamento giuridico della sentenza denunziata e fa comprendere che i giudici milanesi hanno prestato ossequio solo formale all'indirizzo di questo S.C., senza intenderne a pieno la portata e le implicazioni.

Secondo la Corte del merito l'Amministrazione Finanziaria, dopo aver annullato l'ingiunzione fiscale che rappresenta (anche) l'atto di accertamento del tributo, non potrebbe agire giudizialmente, né in via principale (nè, correlativamente, in via riconvenzionale) « per ottenere dal giudice ordinario in via originaria ed autonoma, l'accertamento del debito di imposta, neppure limitatamente all'*an debeatur* ».

---

mento per la percezione dell'aliquota normale in un contratto di locazione, a seguito di opposizione del contribuente la Finanza pretende un'imposta assai più grave di quella portata nell'ingiunzione qualificando quell'atto come appalto o, andando oltre, in aggiunta alla pretesa già fatta valere col supplemento pretende anche un'altra imposta su una diversa convenzione contenuta o enunciata nell'atto. In questo caso la domanda giudiziale sostituisce il supplemento (accertamento); l'amministrazione cioè invece di accertare l'imposta in sede amministrativa ne chiede come attore, in via principale o riconvenzionale, l'accertamento in sede giurisdizionale; questa sarebbe veramente un'azione di accertamento positivo. Secondo la sentenza che si annota una tale azione dovrebbe ritenersi sicuramente proponibile; la soluzione affermativa data al problema dell'ammissibilità dell'azione di accertamento prescinde dalla inerenza allo stesso rapporto dell'ingiunzione e della domanda riconvenzionale e non è determinata dal fatto che la pretesa giudiziale ha un oggetto più limitato della ingiunzione. Sulla proponibilità di un'azione così concepita sorgono tuttavia delle perplessità avvalorate, se non altro, dalla tradizione, giacchè in simili ipotesi l'amministrazione ha sempre seguito la via di elevare con ingiunzione un secondo supplemento.

Si pone innanzi tutto un problema di giurisdizione: l'accertamento dell'imposta è l'oggetto di un'attività amministrativa attribuita in via esclusiva all'ente impositore (Cass. 10 giugno 1968, n. 1766, in questa *Rassegna*,

La finanza potrebbe procedere ad un nuovo accertamento, ma non le sarebbe consentito in sede giudiziaria richiedere una decisione di merito sulla sussistenza di presupposti di fatto dell'imposizione diversi da quelli enunciati nella motivazione dell'ingiunzione.

La tesi della sentenza denunciata va considerata sia in linea di principio, sia nella sua congruità o meno rispetto alla situazione su cui la Corte era chiamata a decidere.

Ed invero alcune argomentazioni non possono essere condivise in sè e per sè, mentre altre enunciano principî giuridici di indubbia esattezza, ma che non si attagliano alla fattispecie.

Esattamente l'Avvocatura dello Stato osserva che la Corte del merito non ha colto che l'impostazione di fondo prescelta, ella vorrebbe prescindere dalla tematica delle riconvenzionali del fisco in sede di opposizione ad ingiunzione fiscale, non consente di far salvo, come pur si pretenderebbe, l'orientamento giurisprudenziale di questo S.C. nemmeno restringendolo ai casi in cui la riconvenzionale « non sia comunque improponibile a cagione del suo intrinseco contenuto ».

1968, 1, 378) attività che non può nemmeno in parte e nemmeno in circostanze particolari essere trasferita innanzi all'AGO; come il giudice ordinario non può annullare o modificare l'atto amministrativo di accertamento nè sospenderne l'esecutorietà (Cass. 7 maggio 1969, n. 1543, *ivi*, 1969, I, 691), così non può creare lo stesso atto di accertamento. La giurisdizione dell'AGO può solo verificare la conformità alla legge della pretesa tributaria già manifestata in sede amministrativa e dichiarare i presupposti dell'imponibilità, ma non può accertare e meno che mai liquidare il credito di imposta. Quando poi l'Amministrazione avanza per la prima volta con l'azione ordinaria una pretesa del tutto nuova, non esiste nemmeno una situazione di incertezza sulla sussistenza di un diritto, si che di azione di accertamento non potrebbe nemmeno parlarsi prima che sia dato di verificare se la pretesa sia accettata o contestata dal contribuente.

E' stata prospettata con la sent. 6 febbraio 1971, n. 310 (citata), e vi accenna anche la sentenza in esame, la possibilità che l'amministrazione, a cui indubbiamente spetta la potestà di accertare e liquidare l'imposta, rinunci alle sue prerogative ed assuma la veste di attore nel giudizio ordinario per far dichiarare in via preventiva e con efficacia di giudicato la fondatezza della sua pretesa; per effetto di questa autolimitazione la attività amministrativa di diritto pubblico si trasformerebbe in un'attività alternativa di diritto privato.

Ma innanzi tutto è assai dubbio che una rinuncia alle prerogative della P.A. in materia di imposte sia ammissibile; nella indiscussa indisponibilità del credito di imposta rientra anche l'irrinunciabilità ai mezzi speciali di accertamento e di riscossione che rendono più pronta ed efficace la percezione dell'entrata; peraltro l'autolimitazione non potrebbe mai risultare implicitamente dalla proposizione dell'azione di accerta-

I giudici milanesi non spiegano quali riconvenzionali sarebbero ipotizzabili ove la proponibilità ne postulasse in ogni caso il necessario tramite dell'accertamento del competente ufficio tributario. Ed in effetti, la teorica ammissibilità delle domande riconvenzionali non appare conciliabile in concreto con l'accolta configurazione dei rapporti fra accertamento tributario ed accertamento giudiziario. Nella prospettiva che qui viene in rilievo delle imposte indirette riscosse mediante ingiunzione la deduzione di un nuovo titolo giuridico a sostegno della pretesa tributaria comporta sempre e necessariamente che il vecchio accertamento amministrativo venga investito nella sua componente normativa, riguardante l'*an debeatur* (con possibilità di un'ulteriore condizionamento in ordine al *quantum*). Ma il giudice ordinario ben può conoscere delle questioni di applicazione delle norme impositive del tributo e della portata delle eventuali eccezioni (agevolazioni fiscali) su domanda di accertamento proposta dal contribuente, ovvero dalla stessa amministrazione.

Giova, al riguardo, prendere anzitutto in esame quei principî in tema di accertamento tributario amministrativo e di accertamento giudiziario dei tributi ai quali la Corte milanese pretende di riallacciarsi, delineando altresì i limiti ai poteri dell'autorità giudiziaria, tenendo

---

mento ma dovrebbe essere deliberata in un autonomo e motivato atto amministrativo di cui sarebbe arduo definire i caratteri. Ma quando pure si accedesse alla ammissibilità della autolimitazione, non si farebbe con questo sorgere la giurisdizione del giudice ordinario. La facoltà dell'Amministrazione di agire *iure privatorum* può concepirsi quando esista già una potestà alternativa, quando cioè la P.A. sia *anche* titolare nella stessa materia di una capacità giuridica di diritto privato che possa far valere come un privato cittadino (ipotesi dei beni pubblici per i quali lo Stato può esercitare alternativamente i poteri del proprietario); ma quando la amministrazione è titolare della sola potestà pubblica a cui non corrisponde un diritto privato alternativo, non può esercitare questa potestà con l'azione ordinaria; come non potrebbe domandare al giudice ordinario di pronunciare con sentenza un'espropriazione o di ordinare la chiusura al traffico di una strada, così non potrebbe con autolimitazioni di sorta far sorgere la giurisdizione del giudice ordinario in una materia che ad esso è sottratta.

Va altresì considerato che il contribuente non può essere privato del diritto di adempiere la prestazione in sede amministrativa senza essere convenuto direttamente in giudizio e ancor più del diritto, per quanto facoltativo nelle imposte indirette, di ricorrere alle commissioni.

E' quindi assai dubbio che l'amministrazione abbia il potere di proporre una vera e propria azione di accertamento positivo intesa, come si è detto, come una domanda che, sia essa principale o riconvenzionale, è diretta a far accertare dal giudice ordinario il credito di imposta sopprimendo la fase amministrativa dell'accertamento.

Del resto quando si dice, come nella sentenza in esame, che in nessun caso il giudice ordinario potrebbe liquidare l'imposta (sul che non

soprattutto presente l'orientamento della giurisprudenza ed evitando di far dipendere la soluzione accolta dall'adesione a tesi che vedono la dottrina divisa.

Indubbiamente l'ingiunzione fiscale (senza che sia qui il caso di riesaminarne *funditus* la qualificazione giuridica) ha valore di atto di accertamento del credito, perchè nell'ordine di pagamento emesso dal competente ufficio si contiene la determinazione amministrativa della somma richiesta, mediante enunciazione del titolo giuridico della pretesa attuativa della potestà di imposizione, indicazione della somma dovuta ed individuazione della persona tenuta a corrisponderla.

La nozione di accertamento tributario, in senso lato generico, va riferita a quel complesso di atti e di posizioni giuridiche attraverso le quali, in sequenza procedimentale, il precetto della norma impositiva viene applicato nel caso di specie e la prestazione tributaria si concreta nei suoi elementi costitutivi. È noto che lo schema del procedimento di imposizione non è unitario, ma presenta varietà strutturali. In tema di imposte indirette è prevista la denunzia (per l'imposta di successione) o la presentazione degli atti (salve le denunzie dei contratti verbali, per l'imposta di registro). A seguito della denuncia, o della presentazione dell'atto, l'ufficio determina e liquida il tributo che deve essere pagato secondo tale liquidazione che conserva però un carattere

---

nasce il minimo dubbio) si fa un'affermazione che si fonda sulle stesse ragioni ora esposte. La liquidazione delle imposte (non la determinazione quantitativa della base imponibile che è sempre sottratta al giudice ordinario) attiene alla applicazione della legge; essa non è preclusa al giudice in modo assoluto in quanto « compito tecnico dell'amministrazione »; infatti se nella liquidazione amministrativa vengono commessi errori, spetta all'AGO di rilevarli, anche se in questa sede non si emette una nuova liquidazione ma si stabiliscono i criteri in base ai quali la liquidazione andava fatta. Ciò significa che la liquidazione amministrativa *deve precedere* l'azione ordinaria che, mentre può verificare l'esattezza della liquidazione fatta, non può ad essa precedere. Ma se la liquidazione deve precedere l'azione ordinaria, a maggior ragione deve precedere l'accertamento che della liquidazione è il presupposto.

La ragione che impedisce al giudice ordinario di liquidare l'imposta è quella stessa che gli impedisce di accertare gli elementi costitutivi dell'obbligazione indipendentemente da un procedimento amministrativo.

Vi è un'ultima considerazione da fare sulla sentenza in rassegna e che si riannoda alle precedenti. Scendendo all'esame specifico dell'agevolazione discussa (si tratta degli atti relativi alla ricostruzione di edifici danneggiati per eventi bellici disciplinata dal d.l. 26 marzo 1946, n. 225), la S.C. dopo aver ammesso che l'amministrazione convenuta potesse contestare in parte il diritto all'agevolazione per un motivo diverso da quello originario, e cioè perchè alcuni degli immobili trasferiti non risultavano da una certificazione dell'UTE danneggiati per almeno un terzo, rileva che il giudice ordinario non doveva « verificare l'esattezza nel merito »

di provvisorietà, essendo prevista la possibilità di controllo dell'atto di imposizione originario, e di correzione od integrazione dell'imposizione stessa, con conseguente richiesta, mediante l'ingiunzione fiscale, di imposte complementari od imposte suppletive. Tale ingiunzione deve contenere — come si è visto — tutti gli elementi caratterizzanti la prestazione tributaria che il contribuente è tenuto ad adempiere.

Ogni tributo si riferisce, infatti, ad un presupposto, ad un fatto o situazione da cui dipende il sorgere della obbligazione tributaria, che può avere delle dimensioni diverse, per la determinazione delle quali la legge detta una specifica disciplina, volta a fissare la c.d. base imponibile, fissata, in moneta, quantità, valore o peso a seconda dell'oggetto materiale del singolo tributo, sia pure in dipendenza del compimento di atti giuridici tipici (ipotesi del tributo di registro). Per assicurare la rispondenza dell'atto amministrativo di imposizione alla legge, ed alla situazione di fatto da questa considerata, sono predisposti rimedi giuridici che sogliono ricomprendersi nell'espressione « contenzioso tributario ». In questo sistema trovano tutela non solo le situazioni giuridiche soggettive dei contribuenti, ma anche quelle dell'ente impositore (che può avvalersi, però, anche di mezzi di autotutela).

---

della tesi della Finanza e decidere in concreto ed in fatto se e quanti degli edifici risultavano danneggiati nella misura prefissata, ma solo affermare « in principio » che negli acquisti di immobili comprendenti solo parzialmente edifici danneggiati oltre il terzo, l'esenzione non spetta per l'intero compendio ma deve essere applicata proporzionalmente ai soli beni aventi le caratteristiche volute dalla legge, lasciando alla successiva fase amministrativa la determinazione concreta dei beni che, in base ai criteri enunciati in sentenza, dovranno essere compresi nell'agevolazione o da essa esclusi. Ciò è stato affermato per confutare la tesi dei contribuenti secondo la quale, ritenendo ammissibile la nuova pretesa della Finanza, si sarebbe immutato il presupposto di fatto e si sarebbe creata una interferenza con il giudizio pendente davanti alla Commissione, la sola competente ad un'indagine di fatto. In ciò vi è una certa confusione di concetti che ha portato ad una affermazione che non sembra esatta.

Va premesso che non cadeva per nulla in esame una questione di semplice estimazione e che il verificare in punto di fatto se gli edifici fossero o no distrutti oltre il terzo e se la relativa documentazione fosse adeguata doveva essere oggetto del giudizio di applicazione della legge rimesso alla commissione provinciale per le questioni di diritto e al giudice ordinario essendo questo esame del presupposto cosa ben diversa dalla liquidazione della misura del tributo; non esiste dunque alcuna preclusione dell'AGO sull'indagine di fatto e alcuna possibilità di interferenza con il giudizio innanzi alla Commissione, giacchè la Commissione innanzi alla quale può discutersi della condizione degli immobili ai fini dell'applicabilità delle agevolazioni può essere soltanto la Commissione per le questioni di diritto che, come è del tutto pacifico, giudica autonomamente e senza interferenza alcuna sul giudizio ordinario. Quanto al-

Non si dubita che il diritto dei singoli contribuenti alla integrità del proprio patrimonio sia un diritto soggettivo perfetto; il patrimonio può essere inciso dal prelievo tributario solo nei limiti consentiti dalla legge (artt. 23 e 53 Cost.) e contro ogni possibile abuso viene attribuito al soggetto passivo il potere di chiedere al giudice un provvedimento valutativo della legittimità dell'atto tributario asseritamente emanato senza il rispetto della disciplina dell'attività impositiva della P.A.: sia sotto il profilo procedimentale, sia sotto quello sostanziale per quanto riguarda la determinazione quantitativa della base imponibile, ovvero la ricostruzione del titolo giuridico della pretesa. A tale contrapposizione di profili giuridici risponde la determinazione della competenza delle Commissioni in tema di imposte indirette sugli affari, distinta a seconda che si tratti di controversie relative alla determinazione del valore e di controversie relative all'applicazione della legge (r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 29, commi 2 e 3).

La tutela davanti all'autorità giudiziaria incontra il limite della estimazione semplice, il che peraltro non comporta che al giudice ordinario sia precluso l'esame di ogni questione di fatto non riguardante la determinazione quantitativa del presupposto. Correlativamente si ritiene che, mentre la tutela svolta davanti alle Commissioni è diretta all'annullamento dell'atto impositivo, l'azione davanti al giudice ordinario tende alla dichiarazione di illegittimità dell'atto stesso.

Processo davanti alle commissioni ed azione davanti al giudice ordinario sono del tutto autonomi ed indipendenti, tranne che per

---

l'altro punto, come si è precedentemente osservato, non esiste alcuna preclusione (salva l'osservanza delle regole processuali comuni) a dare rilevanza ad un fatto non considerato precedentemente ma appartenente originariamente alla fattispecie. Pertanto le preoccupazioni che hanno determinato questa parte della motivazione non avevano ragione d'essere.

Bisogna allora vedere se sia esatta l'affermazione conclusiva pocanzi riassunta. Senza dubbio il tribunale al quale era stata prospettata una nuova ragione di inapplicabilità (parziale) della agevolazione che si fondava su un documento (certificato UTE) acquisito agli atti fin dall'origine, ben poteva esaminare il fatto, valutare cioè il certificato e determinare, pur senza liquidare l'imposta, a quali immobili l'agevolazione era applicabile ed a quali no, delineando i presupposti e i criteri di tassazione in base ai quali la liquidazione dell'imposta si sarebbe risolta in un semplice calcolo aritmetico. Ciò facendo il tribunale non avrebbe nè immutato illegittimamente il fatto, nè superato i limiti della sua giurisdizione nè emesso una pronuncia di accertamento positivo; avrebbe semplicemente verificato la legittimità, ritenendola solo parziale, del supplemento portato nell'ingiunzione.

Resta allora da vedere se il tribunale avrebbe potuto anche non scendere all'esame del fatto e dichiarare soltanto « in principio » o in via via generale deve ritenersi che non sia consentito al giudice ordinario

quanto riguarda la determinazione dei valori imponibili ai fini delle imposte di trasferimento di ricchezza.

Tale determinazione è affidata, invero, esclusivamente ai giudici speciali (commissioni tributarie, la cui giurisdizionalità, contestata dalla Corte costituzionale è stata riaffermata da questa S.C.). E contro la valutazione definitiva delle commissioni il ricorso all'autorità giudiziaria ordinaria si pone come una impugnativa vera e propria, limitata alla verfica dell'errore (grave ed evidente) di apprezzamento o di insufficienza di calcolo, che si esaurisce in un controllo formale della decisione per stabilire se da essa sia possibile desumere gli elementi di fatto o posti a base della decisione. Nel caso di accoglimento della domanda il giudice annulla la decisione impugnata, ed a tale allisione segue un nuovo giudizio di merito, davanti alla Commissione provinciale.

In sede di opposizione ad ingiunzione fiscale, davanti alle commissioni tributarie, il contribuente può proporre questioni sull'*an* o sul *quantum*, oppure sull'uno e sull'altro aspetto dell'imposizione, questioni di diritto e questioni attinenti alla determinazione della base imponibile (sul valore) rispettando la divisione di competenza per materia all'uopo stabilita, cui si è fatto cenno.

Questa diversità di disciplina del contenzioso tributario fra questioni sull'*an debeatur* e sul *quantum*, fra questioni di applicazione del diritto e questioni di estimazione si riverbera dal processo davanti alle Commissioni su quello davanti al giudice ordinario.

Il discorso condotto nella sentenza impugnata sulla proponibilità o improponibilità di certe domande in sè e per sè davanti all'autorità

« di puro diritto » i criteri generali della tassazione, lasciando all'Amministrazione di applicare i principî di diritto al caso concreto, di valutare cioè il documento e identificare gli immobili cui spettava l'agevolazione. Nell'ipotesi in discussione la questione poteva essere di poco conto, trattandosi soltanto di esaminare un certificato che, in base alla legge, costituisce prova legale vincolante del presupposto dell'agevolazione; ma in dichiarare soltanto in via di puro diritto i presupposti della obbligazione indipendentemente da un esame di merito; la funzione giurisdizionale consiste non solo nella interpretazione della legge, ma anche sulla sua applicazione al caso concreto e una dissociazione di questi due momenti (promessa maggiore e promessa minore del sillogismo) non è possibile non solo perchè in tal modo si trasferisce in sede amministrativa una funzione giurisdizionale, ma anche perchè la pronunzia del giudice rimane un'astratta e ipotetica interpretazione della norma che non produce effetti diretti ed immediati su un rapporto giuridico determinato. Se, infatti, l'identificazione degli immobili da ricomprendere nell'agevolazione eseguita in sede amministrativa non fosse accettata dal contribuente, non potrebbe ad esso negarsi il diritto di proporre una nuova azione in sede ordinaria ed il giudice dovrebbe compiere in un secondo momento quell'esame che non ha compiuto prima. Basta questa sola considerazione

giudiziaria, ha quindi una sua coerenza in questa prospettiva di controllo della determinazione della base imponibile, quale risulta dal concreto accertamento amministrativo tributario, ed in tanto ha ragion d'essere in quanto tale accertamento resti fermo, ovvero venuto meno (per annullamento o revoca) venga rinnovato.

Ma l'azione davanti all'autorità giudiziaria in tema di tributi sui trasferimenti di ricchezza non si esaurisce nel controllo della componente valutativa dell'accertamento, potendo anche tendere immediatamente all'accertamento giudiziario circa la sussistenza di un presupposto giuridico della pretesa tributaria, o la portata della norma (o di una delle molteplici norme) che disciplina l'imposizione e giustifica la pretesa. E l'interesse ad un accertamento giurisdizionale del genere è ipotizzabile sia in capo all'ente impositore sia da parte del contribuente.

Per l'ammissibilità dell'azione di mero accertamento in materia tributaria si è già espresso questo S.C. (cfr., da ultimo, Cass., 25 febbraio 1971, n. 487).

Ed è noto che per richiedere l'accertamento non occorre vi sia stata lesione del diritto, ma basta che sia verificata, una situazione di obiettiva incertezza la quale implica un pregiudizio attuale e giuridicamente apprezzabile da rimuovere con il raggiungimento di una certezza circa l'esistenza di un diritto proprio o l'inesistenza di un diritto altrui (Cass., 17 febbraio 1970, n. 376; Cass., 17 ottobre 1967, n. 2497; Cass., 25 febbraio 1971, n. 487 cit.; Cass., S.U. 29 gennaio 1966, n. 347; Cass., 4 agosto 1967, n. 267; Cass., 18 luglio 1967, n. 1333).

L'accertamento (amministrativo) tributario non va, infatti, confuso con l'accertamento (giurisdizionale) della pretesa tributaria, nè i due profili dell'accertamento giurisdizionale ed amministrativo sono util-

---

per concludere che la pronuncia del giudice deve necessariamente contenere sia l'apprezzamento del presupposto di fatto sia la determinazione degli effetti della norma. Diversamente il problema può presentarsi per le imposte dirette ove esiste una ben diversa separazione tra la giurisdizione (non facoltativa) delle Commissioni e quella del giudice ordinario; ma per le imposte indirette il fatto presupposto della obbligazione tributaria, per tutto ciò che non concerne la semplice valutazione della base imponibile, deve essere conosciuto dall'AGO e posto a base della decisione che deve definire tutti gli elementi della obbligazione tributaria.

Quest'ultima affermazione contenuta nella sentenza in nota è una conseguenza delle precedenti e testimonia la tendenza della giurisprudenza della S.C. ad allargare, specie sull'istanza del contribuente, il concetto della azione di accertamento fino al punto di rendere ammissibili azioni tendenti ad una dichiarazione astratta della portata delle norme tributarie prima o indipendentemente dalla manifestazione concreta di una pretesa tributaria, come se fosse possibile emettere pronunzie giurisdizionali ipotetiche su rapporti che potranno anche non sorgere e su presupposti ipotizzati ma non verificati; nell'ambito di questa tendenza possono spiegarsi

mente riconducibili ad unità generica che non potrebbe far venir meno le caratteristiche e gli effetti tipici rispettivi dell'atto amministrativo da un lato e di quello giurisdizionale dall'altro.

Ne consegue che se l'accertamento tributario è l'imprescindibile presupposto per l'azione di controllo dell'autorità giudiziaria sull'operato dell'amministrazione e se deve escludersi che il giudice ordinario possa sostituire alla liquidazione del *quantum* effettuata dall'amministrazione una sua propria liquidazione, o più in generale modificare o sostituire una tassazione ad un'altra (Cass., S.U. 13 febbraio 1963, n. 284; Cass., 16 aprile 1953, n. 99), rientra invece nei poteri istituzionali del giudice ordinario, non solo rispetto alla pretesa attuale del fisco (espressa nell'ingiunzione) ma a quella potenziale chiaramente riconducibile ad un ben individuato rapporto tributario, inserirsi nelle vicende di tale rapporto per valutarne l'astratta congruità con lo schema legale e per giudicare, in particolare, se una circostanza di fatto con determinate connotazioni comporti applicazione di una determinata norma, e quindi un trattamento impositivo di un certo tipo piuttosto che di un altro.

Il limite dell'estimazione semplice vale appunto a circoscrivere l'ambito della potestà giurisdizionale dell'AGO sia rispetto alle azioni di accertamento, che ad ogni altro tipo di azione esperibile in materia tributaria. Ma si è fuori dell'ambito dell'estimazione semplice quando si chiede al giudice di stabilire se una norma tributaria giustifichi una certa pretesa e se un dato ordine di fatti rientri astrattamente nella previsione di tale norma. Probabilmente l'affermazione generalizzata della Corte si radica su un'accezione troppo lata della nozione di estimazione semplice. Ma non è necessario approfondire il punto, una volta

---

affermazioni di questo genere che finiscono col trasformare la funzione giurisdizionale in una sorta di risoluzione preventiva di conflitti di interessi meramente possibili. Ma è proprio questo il vizio del tentativo di allargare la portata dell'azione di accertamento ed è proprio per evitare questo pericolo che è posto al giudice il divieto, che si tenta di infrangere, di accertare l'imposta sostituendosi nella funzione amministrativa.

L'ammissibilità dell'azione di accertamento deve dunque essere riportata nei giusti limiti sia quando è proposta dal contribuente sia quando è proposta dall'Amministrazione. Ciò tuttavia non impedisce che l'Amministrazione convenuta nel giudizio di opposizione possa dedurre un diverso fondamento giuridico, sia in fatto che in diritto, della sua pretesa, perchè ciò facendo non propone una azione di accertamento e non propone nemmeno una domanda riconvenzionale.

Azione di accertamento positivo e azione riconvenzionale sono dunque due istituti che non condizionano la posizione processuale dell'Amministrazione Finanziaria nel giudizio di opposizione all'ingiunzione fiscale.

C. BAFILE

messo in evidenza che l'accertamento giurisdizionale in materia tributaria è ipotizzabile solo rispetto a casi non involgenti questioni di estimazione semplice delle quali pacificamente l'Autorità giudiziaria non può conoscere, ed è, pertanto, indubbiamente ammissibile rispetto a questioni di diritto imperniate sulla interpretazione di norme impositive.

L'opposizione giudiziaria all'ingiunzione fiscale — si è visto — apre un normale giudizio di cognizione che non rimane circoscritto al controllo sulla legittimità formale o sostanziale della pretesa contenuta nell'ingiunzione, alla stregua delle ragioni di diritto e di fatto ivi enunciate, ma è incentrato sul rapporto tributario nei suoi connotati di identificazione riferibili al presupposto di imposta per cui, con l'originario accertamento amministrativo, è già stata percepita l'imposta principale, e che è suscettibile di integrazione con l'ulteriore accertamento amministrativo rappresentato dall'ingiunzione per il pagamento dell'imposta complementare o suppletiva. Ora anche se per effetto dell'annullamento, della revoca (o della dichiarazione di illegittimità giudiziale) viene meno il titolo della pretesa ulteriore rappresentato dall'ingiunzione, va tenuto presente che il rapporto tributario di cui si discute non trovava in quella ingiunzione la fonte esclusiva, ponendosi a monte dell'ingiunzione l'originario accertamento (provvisorio) sfociato nella percezione dell'imposta principale.

Su tale rapporto alla cui radice è quindi pur sempre individuabile una composizione mediante accertamento tributario amministrativo, è possibile instaurare un giudizio che rispetti i limiti istituzionali del potere del giudice ordinario nei confronti della P.A.; e tale è certamente la questione di puro diritto sull'*an debeatur*, che investe il fondamento giuridico, il titolo, la *causa petendi*, il momento genetico (secondo le varie espressioni terminologiche che si rinvengono nella giurisprudenza) dell'obbligazione tributaria, dell'ulteriore pretesa impositiva relativa ad un medesimo presupposto e quindi anche dell'applicabilità di un dato beneficio, condizionato alla sussistenza di determinate situazioni di fatto.

Al giudice ordinario, per converso, non si potrebbe chiedere di determinare la misura concreta del tributo, di quantificare la base imponibile, di operare il calcolo sulla base di una quantificazione risultante *aliunde*, di sostituirsi, cioè, all'Amministrazione Finanziaria nei suoi compiti tecnici.

Il riconoscimento dell'illegittimità formale, o sostanziale, dell'ingiunzione comporta l'inidoneità di quello specifico atto impositivo a fondare la pretesa, ma non esclude la possibilità che tale pretesa possa trovare in altra norma tributaria il suo buon fondamento. Lo schema del processo civile di cognizione consente al fisco di contrapporre alla azione di accertamento negativo del contribuente quella di accertamento positivo del diritto alla pretesa correlata al medesimo rapporto tri-

butario per un titolo diverso da quello che, secondo l'attore, non sarebbe stato idoneo a giustificarla.

Tale modo di procedere appare pienamente compatibile con i principî che regolano il contenzioso tributario.

Non vengono in gioco le norme sull'estimazione semplice, perchè si verte in tema di legittimità sostanziale della pretesa in relazione all'interpretazione di norme tributarie e non si discute della quantificazione della base imponibile della pretesa medesima.

Non è coinvolto il divieto fatto al giudice di annullare o revocare l'atto amministrativo (di accertamento) perchè il preesistente accertamento amministrativo è stato travolto non già dalla pronuncia giurisdizionale, ma dallo stesso comportamento della pubblica amministrazione.

Le considerazioni sin qui svolte si attagliano puntualmente alla specie in materia di esenzione.

Si trattava di stabilire se su un atto di compravendita le imposte di trasferimento dovessero essere corrisposte secondo la normale aliquota della tariffa, o se dovessero applicarsi le agevolazioni di cui al d.l.l. 26 marzo 1946, n. 225.

Con l'ingiunzione opposta la finanza negò che tale esenzione spettasse, adducendo una ragione palesemente infondata, tanto che in sede di opposizione ne fu ammessa la inconsistenza. Ritenne però l'amministrazione di poter ulteriormente contestare il diritto delle contribuenti a fruire dell'esenzione, sia pure limitatamente a parte degli immobili, in base ad una diversa ragione giuridica, deducendo la mancanza di una diversa condizione richiesta per l'agevolazione.

Poiché le imposte di registro ed ipotecarie sono dovute in misura fissa sulla compravendita di edifici distrutti o gravemente danneggiati da eventi bellici e la legge considera gravemente danneggiato l'edificio che, per almeno un terzo della sua consistenza complessiva, all'atto del trasferimento risulti distrutto od inutilizzabile (art. 2 d.l.l. 26 marzo 1946, n. 255), purchè la distruzione o il danneggiamento nella prevista misura siano comprovati da attestazione del Sindaco, oppure degli uffici del Genio civile, ovvero degli uffici tecnici erariali competenti per territorio (art. 1 d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322), la Finanza aveva tempestivamente proposto in primo grado una riconvenzionale, volta a sentir dichiarare che l'atto in questione non poteva fruire delle invocate agevolazioni rispetto ai beni trasferiti che, secondo il certificato dell'UTE, non risultavano dannegggiati per oltre un terzo.

Nè rileva la peculiarità del caso, per cui l'accertamento richiesto non salva la pretesa tributaria nella sua interezza, ma in una minor parte determinabile.

In effetti al giudice ordinario non è chiesto di individuare in concreto tale parte, ma di affermare, in principio, che negli acquisti di

immobili comprendenti solo parzialmente edifici distrutti o danneggiati oltre il terzo per eventi bellici, l'esenzione non spetta per l'intero compendio immobiliare, dovendo essere applicata proporzionalmente.

E non si tratta, in questa sede, di verificare l'esattezza nel merito della tesi giuridica sostenuta dall'amministrazione, ma di stabilire se questa possa essere calata in una riconvenzionale in sede di opposizione giudiziaria ad ingiunzione fiscale, ove l'amministrazione medesima abbia provveduto ad eliminare l'atto ingiuntivo.

In effetti la sentenza denunziata, pur essendo impostata su principî generali, nelle proposizioni finali della motivazione in diritto, sembra far leva sulla modificazione dei presupposti di fatto operata dalla riconvenzionale. Ed anche la difesa delle contribuenti, sia nel ricorso che nella discussione orale, ha insistito sulla interferenza fra questo accertamento giurisdizionale astratto ed il giudizio pendente davanti alle Commissioni, rilevando che, fino a quando tale giudizio non sia concluso, di fronte alla tesi che le contribuenti godono del beneficio solo limitatamente a certi edifici, non è possibile stabilire quale sia la misura del tributo da pagare e che l'individuazione degli immobili concretamente ammessi al beneficio, comportebbe una indagine di fatto preclusa al giudice ordinario.

La paventata interferenza non sussiste, ed, anzi, le osservazioni delle concludenti consentono « a contrario » di porre in evidenza l'esatto ambito entro cui è circoscritta la domanda dell'Amministrazione Finanziaria che del rapporto tributario relativo alla tassazione di un determinato atto prende in considerazione non già gli aspetti relativi alla determinazione della base imponibile, ma quelli di puro diritto, attinenti al modo d'essere della tassazione, se a tariffa normale o a tariffa agevolata.

Ed infatti il presente giudizio non tende a stabilire quale debba essere il valore da attribuire ai beni compravenduti, od alla parte di essi in ipotesi tassabile con aliquota normale, nè mira — come già si è detto — ad individuare concretamente quali fra detti beni siano da ritenere distrutti o danneggiati per oltre un terzo e quali no. Il concreto debito tributario sarà quindi, anche nella specie, determinato alla stregua dell'applicazione dei principî giuridici fissati nell'accertamento giudiziario alla base imponibile calcolata dall'uffico (ovvero, su ricorso dei contribuenti, dalla Commissione). E la competenza del giudice ordinario a fissare tali principî, sia pure in via di mero accertamento, è fuori discussione. Ovviamente i criteri enunciati possono influire sulla quantificazione del tributo. E nella specie tale incidenza si manifesta stabilendo l'ambito di operatività dell'esenzione rispetto a un atto comprendente solo taluni beni che presentino certe caratteristiche (distrutti e danneggiati) fra una pluralità di immobili trasferiti con unico atto. Ma il giudice non immuta i presupposti di fatto conoscendo della ri-

convenzionale che implica tale accertamento giudiziario dell'accertamento amministrativo tributario, che è pur sempre dipendente dall'atto di trasferimento sottoposto a registro, ma detta il criterio di applicabilità dell'esenzione (criterio che nella specie comporta la riduzione della pretesa suppletiva della finanza limitando eventualmente l'esenzione ai soli beni effettivamente distrutti o danneggiati oltre il terzo ed individuati dal certificato dell'UTE e non dal giudice).

Pertanto dalla pronuncia sulla riconvenzionale, quale proposta dalla Finanza, non consegue una indebita usurpazione dei poteri di accertamento riservati alla P.A. (e successivamente alle Commissioni tributarie) nella loro specifica dimensione quantitativa-valutativa e di fatto.

Il rapporto tributario viene in considerazione nella sua componente normativa, trattandosi di stabilire se, ed in che misura, un certo atto debba essere ammesso a godere del beneficio fiscale previsto da date norme (fermo il presupposto di fatto costituito dal certificato dell'UTE).

Si discuteva nella causa, attraverso le contrapposte domande, se l'esenzione spettasse per tutti i beni immobili trasferiti, o per una sola parte di essi. E perchè in origine, in base all'ingiunzione opposta, il fisco aveva escluso il beneficio per la totalità dei beni, sostanzialmente la riconvenzionale comporta una « riduzione » di quella pretesa. Ma non è in questa operata « riduzione » di quella pretesa che va ravvisata la condizione di legittimità della domanda. È quindi, esatto, ma non producente, il rilievo delle società che non essendovi omogeneità nel titolo giuridico della pretesa non può ipotizzarsi una mera limitazione del *quantum;* le due pretese, quella originaria e quella dedotta riconvenzionalmente, hanno in comune l'inerenza allo stesso rapporto, e, ma non solo accidentalmente, il dipendere da una stessa disposizione giuridica, pur fondandosi su distinte proposizioni della disposizione medesima. E tale deduzione di una *causa petendi* diversa ben poteva essere compiuta dalla Finanza i cui poteri in sede di opposizione non sono limitati alla qualificazione giuridica diversa dall'atto da tassare, ma riguardano, più penetrantemente, l'invocazione di un diverso supporto normativo della pretesa, dopo che è venuto meno quello su cui si è fondata l'ingiunzione.

L'opposizione all'ingiunzione consente, quindi, alla Finanza di radicare la pretesa collegata al rapporto tributario riguardante il regime di tassazione di un determinato atto, su una diversa base normativa e se questa nuova base non copre tutta la pretesa la conseguenza d'ordine pratico più appariscente sarà che il giudice non potrà (nè nella specie gli viene chiesto) mantenere fermo il *quantum* del tributo dovendosi limitare ed enunciare l'operatività per qual rapporto tributario di un canone giuridico vincolante, nell'accertamento giurisdizionale della portata della norma che regola nella specie il potere di imposizione.

Il motivo del ricorso della Finanza merita quindi di essere accolto. Nè al suo esame può opporsi l'eccezione di improponibilità fondata sul rilievo che la riconvenzionale comporterebbe la deduzione di una questione di estimazione semplice. La confutazione di questo assunto risulta dalle considerazioni in precedenza svolte tenendo ben distinta la sfera estimativa da quella applicativa delle norme giuridiche su cui si muove la domanda erroneamente dichiarata improponibile dalla Corte del merito.

Invero, quand'anche il giudice di secondo grado avesse dichiarato improponibile la domanda della Finanza, perchè sottoposta all'A.G.O. una questione di estimazione semplice, sarebbe stato possibile contestare, in sede di impugnazione, l'esattezza di tale qualificazione.

Ma, come si è dimostrato, la domanda proposta non comportava l'esame di questioni di estimazione semplice da parte dell'AGO. Sotto questo profilo, quindi, non può essere revocata in dubbio la competenza del giudice ordinario e la proponibilità della domanda stessa.

La sentenza della Corte milanese deve essere, pertanto, annullata, con rinvio della causa, per nuovo esame, alla Corte d'appello di Brescia, la quale provvederà anche sulle spese di questo grado del giudizio.

I giudici di rinvio si uniformeranno al seguente principio di diritto:

« Il giudizio di opposizione ad ingiunzione fiscale, promosso in materia di imposte sui trasferimenti di ricchezza, è un giudizio di cognizione piena, nel quale l'Amministrazione Finanziaria ha il diritto di proporre domande (o eccezioni) riconvenzionali ai sensi dell'art. 36 c.p.c., nel rispetto delle regole procedurali circa il tempo ed il modo di proposizione. Essa può, quindi, riconosciuta l'inesistenza delle ragioni giuridiche poste a fondamento dell'accertamento (complementare o suppletivo) contenuto nell'ingiunzione opposta, al fine di sostenere l'ulteriore pretesa tributaria riguardante il medesimo presupposto, che ha già originato l'obbligazione soddisfatta con il pagamento dell'imposta principale, invocare una nuova e diversa ragione giuridica e ciò sia per l'eventualità che l'ingiunzione sia dichiarata illegittima (stante l'infondatezza della ragione di diritto in essa enunciate), sia a seguito di annullamento dell'ingiunzione d'ufficio.

In particolare la riconvenzionale può riguardare la spettanza di una determinata esenzione e mirare ad escludere il relativo diritto per una ragione diversa da quelle addotte nell'ingiunzione. Nè comporta esorbitanza dei limiti della potestà giurisdizionale dell'AGO la circostanza che la *causa petendi* riconvenzionalmente dedotta non valga a giustificare *in toto* la pretesa di cui il contribuente ha chiesto l'accertamento negativo.

Deve essere, pertanto, considerata proponibile la riconvenzionale dell'Amministrazione Finanziaria diretta a far accertare il suo diritto a

pretendere il pagamento della normale imposta di registro su un atto già ammesso alla registrazione a tassa fissa, ai sensi del d.l.l. 26 marzo 1946, n. 225, riguardante la ricostruzione di immobili distrutti o danneggiati per eventi bellici, dedotta a seguito dell'annullamento d'ufficio dell'ingiunzione opposta (basata sul presupposto che, al momento della vendita, gli edifici fossero già stati ricostruiti), sostenendo che l'atto, sulla cui tassazione si controverteva, non potrebbe fruire delle agevolazioni di cui al citato decreto, rispetto ai beni trasferiti che, secondo il certificato dell'UTE a suo tempo allegato, non risultavano danneggiati per oltre un terzo, come previsto dalla legge agevolativa. Il relativo accertamento giudiziario rientra, nei poteri istituzionali del giudice ordinario, non implicando la cognizione di questioni di estimazione semplice, nè l'usurpazione di poteri riservata alla pubblica amministrazione ed agli uffici tributari. Non viene, infatti, in considerazione la componente valutativa del tributo stesso, ma si tratta di affermare, in linea di principio, se negli acquisti di immobili comprendenti solo parzialmente edifici distrutti (o aree di risulta) o danneggati oltre il terzo per eventi bellici, l'esenzione vada affermata ed inclusa per l'intero compendio immobiliare, o debba riguardare proporzionalmente, e proparte, solo quelle aree e quegli edifici rispondenti ai requisiti di legge, senza che il giudice proceda alla concreta liquidazione, nel *quantum*, del tributo ». — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 maggio 1973, n. 1570 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Milano - *P. M.* Caccioppoli (conf.) - Soc. Corleone (avv. Taranto) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Competenza e giurisdizione - Decisione della Commissione provinciale di valutazione su questioni di diritto - Impugnazione per incompetenza innanzi al Tribunale ex art. 29, terzo comma r. d. 7 agosto 1936, n. 1639 - Inammissibilità.

(r.d. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 29).

L'impugnazione ex art. 29, terzo comma del r.d. 7 agosto 1936, numero 1639, della decisione della Commissione provinciale di valutazione è circoscritta alla mancanza o insufficienza di calcolo e al grave ed evidente errore di apprezzamento nella determinazione del valore; non può di

conseguenza essere dedotta in questa sede l'incompetenza della Commissione di valutazione che abbia deciso una questione di diritto, essendo tale censura proponibile esclusivamente con ricorso per Cassazione (1).

(*Omissis*). — Passando ora all'esame del ricorso principale osservasi che con il primo motivo la società Corleone denuncia la violazione degli artt. 29 e 30 d.l. 7 agosto 1936, n. 1639 e 37 c.p.c., in relazione all'art. 360, nn. 1, 3 e 5 stesso codice, e sostiene che, essendo state sollevate, in sede di impugnazione dell'accertamento, complesse questioni giuridiche attinenti anche all'*an debeatur* ed avendo la Commissione provinciale omesso di devolverne la cognizione, in primo grado, alla sezione di diritto della stessa Commissione, la Corte di appello avrebbe dovuto annullare la decisione della Commissione provinciale per difetto di competenza.

Il motivo è infondato.

E' esatto, che in materia di imposte indirette sui trasferimenti della ricchezza non vige il principio della necessaria unità di giudizio sull'*an* e sul *quantum debeatur*, in quanto se si tratta di mere questioni di valutazione il giudizio si articola in due fasi devolute, rispettivamente, alla commissione distrettuale, quale giudice di primo grado, ed alla commissione provinciale, quale giudice di secondo grado, mentre se si tratta di questioni di diritto relative all'applicazione della legge, il giudizio continua sempre ad articolarsi in due fasi, ma in questo caso il giudice di prima istanza è la Commissione provinciale e giudice di appello, con cognizione piena di merito, la commissione centrale.

E' quindi, pure esatto che, quando una questione di diritto si pone come pregiudiziale ad una questione di valutazione, si ha sdoppiamento di competenza sull'unica controversia tra le due sezioni; quella di diritto e quella di valutazione, della stessa Commissione provinciale, il che comporta che il giudizio di estimazione deve essere sospeso fino

---

(1) Decisione esattissima che riconferma quella delle Sez. Un. 20 luglio 1971, n. 2364 (in questa *Rassegna*, 1971, I, 1349). Si può considerare così superata la precedente posizione della S.C. (5 febbraio 1971, n. 290 e 15 maggio 1971, n. 1409, *ivi*, 436 e 909) che non solo aveva ritenuto ammissibile l'impugnazione per incompetenza col mezzo della citazione innanzi al tribunale ex art. 29, terzo comma, ma aveva anche affermato che l'incompetenza dovesse essere dichiarata di ufficio in ogni stato e grado del giudizio. Sull'argomento, trattato più in generale, cfr. GARGIULO, *Le questioni pregiudiziali alla valutazione nelle imposte indirette*, in questa *Rassegna*, 1972, I, 1128.

alla decisione definitiva della questione giuridica, da parte della sezione di diritto competente.

Senonchè nella fattispecie risulta dall'esame degli atti processuali, che mentre la Commissione provinciale non si è punto occupata, nè l'avrebbe potuto, delle prospettate questioni di diritto, avendo limitato il suo giudizio alla mera valutazione dei beni trasferiti, l'odierna ricorrente anzichè dolersi per la mancata risoluzione di tali questioni con il ricorso diretto alla Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 111, 2° comma, della Costituzione, ha adito il giudice ordinario di prima istanza a norma dell'art. 29, 3° comma, del citato decreto n. 1639 del 1936, che stabilisce un tipo tutto particolare di controllo da parte di detto giudice sulla decisione della Commissione provinciale.

E' noto, infatti, che il sindacato del giudice ordinario previsto dalla suindicata disposizione, anche se considerato e trattato dalla legge e dalla giurisprudenza come un controllo di legittimità, attiene concettualmente al merito della valutazione, in quanto diretto ad accertare esclusivamente se la motivazione al riguardo addotta dalla Commissione provinciale a sostegno della sua definitiva decisione sia fondata su un calcolo di dati aritmetici e se il detto calcolo non sia affetto da grave ed evidente errore di apprezzamento.

Qualora, pertanto, si deduca un errore in procedendo della Commissione provinciale o, comunque un vizio diverso da quelli espressamente previsti dal terzo comma del citato art. 29 (omessa pronuncia, ultra ed extra petita, illegittima formazione dell'organo giudiziario, ecc.), tale vizio non può formare oggetto di ricorso al giudice ordinario di prima istanza, ma, essendo la decisione della Commissione provinciale definitiva nell'ambito del processo tributario, è deducibile direttamente in Cassazione con il ricorso di legittimità per violazione di legge ex art. 111 Costituzione, ricorso, nel quale, ovviamente, nememno può convertirsi il ricorso ordinario, che investe la pronuncia del giudice ordinario di secondo grado e non la stessa pronuncia della Commissione provinciale.

Pertanto in questa sede non si può discutere se la Commissione abbia o meno violato la legge nel procedere al giudizio estimativo senza che fossero state, dall'organo competente, definitivamente risolte le questioni giuridiche prospettate dalla società Corleone.

L'indagine, infatti, in sede di ricorso ordinario, deve essere circoscritta nei limiti del controllo affidato al giudice ordinario dalla già citata disposizione di legge e, quindi, nella specie, limitata all'accertamento sull'esistenza di una motivazione logica e coerente relativamente al giudizio espresso dalla Corte di appello di inesistenza dei due vizi previsti dalla disposizione stessa. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 giugno 1973, n. 1691 - *Pres.* Caporaso - *Est.* Milano - *P. M.* Secco (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Arnone) c. Soc. Fina Italiana (avv. Zamboni).

Imposte e tasse in genere - Diritti catastali - Atto soggetto ad imposta fissa di registro - Sono dovuti in ragione del valore degli immobili trasferiti.

(r.d. 8 dicembre 1938, n. 2153, artt. 65, 73, 77; l. 6 agosto 1954, n. 603; art. 29; l. 18 marzo 1965, n. 170, art. 1).

Imposte e tasse in genere - Diritti catastali - Commisurazione al valore delle pertinenze mobiliari durevolmente destinate al servizio o all'ornamento dell'immobile trasferito - Esclusione.

(r.d. 8 dicembre 1938, n. 2153, artt. 6, 65; r.d. 8 ottobre 1931, n. 1572, art. 1; r.d. 13 aprile 1939, n. 652, artt. 4 e 8; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 46 e 47; c.c. artt. 817 e 818).

I diritti catastali, ove non ne sia espressamente stabilita l'esenzione, sono determinati in ragione del valore dei beni immobili trasferiti da accertare agli effetti delle imposte di registro e di successione, anche quando sull'atto che dà luogo alla formalità catastale l'imposta sia dovuta in misura fissa o sia esente; in tema di fusione e concentrazione di società i diritti catastali sono dovuti in relazione del valore degli immobili trasferiti con riferimento all'art. 29 della legge 6 agosto 1954, n. 603, che nulla stabilisce, mentre non sono dovuti in riferimento all'art. 1 della legge 18 marzo 1945, n. 170, che espressamente comprende nell'agevolazione anche i diritti catastali (1).

I diritti catastali vanno commisurati al valore dei beni immobili ed altri diritti reali soggetti all'iscrizione in catasto con esclusione del valore delle pertinenze mobiliari durevolmente destinate al servizio ed all'ornamento dell'immobile trasferito, anche nel caso che le pertinenze siano considerate come immobili ai fini dell'imposta di registro (2).

(1-2) Identica è la sentenza in pari data n. 1690.
Non constano precedenti specifici.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 giugno 1973, n. 1773 - *Pres.* Mirabelli - *Est.* Paiardi - *P. M.* Caristo (conf.) - Soc. Officine Moncenisio (avv. Sequi) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano).

Imposte e tasse in genere - Procedimento dinanzi alle Commissioni - Termine per l'impugnazione di decisione - Sospensione feriale - È applicabile.

(l. 14 luglio 1965, n. 818, art. 1).

La sospensione feriale, prevista per ogni tipo di processo, è applicabile anche al processo tributario dinanzi alle Commissioni (1).

(*Omissis*). — La Società ricorrente, denunciando la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1 della legge 14 luglio 1965, n. 818, e dell'art. 45 del r.d. 8 luglio 1937, n. 1516, nonchè l'omessa motivazione, si duole che la Commissione centrale non abbia considerato che il termine per impugnare la decisione della Commissione provinciale era rimasto sospeso durante il periodo feriale per cui l'appello da essa proposto era tempestivo. Il ricorso è fondato.

L'istituto della sospensione dei termini processuali previsto dalla legge 14 luglio 1965, n. 818, può dirsi di portata generale nell'ordinamento processuale italiano. Il contenuto chiaro dei lavori preparatori, il senso stesso di natura generalissima dell'Istituto, ed ancora più la portata pratica che esso comporta nella vita giudiziaria trattandosi di quelle norme destinate ad incidere sul costume stesso di un ambiente operativo, conducono a ritenere che l'applicazione dell'istituto va fatta in relazione a tutti i tipi di processo; concepito come attività dialettica e regolata istituzionalmente, rivolta all'accertamento della verità legale nei conflitti giuridici.

A prescindere quindi dalla natura giurisdizionale o non delle commissioni tributarie, sembra del tutto aderente alle prospettive propostesi dal legislatore speciale, tradotte in una complessa normativa garantistica, ritenere che la sospensione in esame sia applicabile con tutte le conseguenze giuridiche anche al processo che si svolge avanti le Commissioni tributarie. Nè è di ostacolo il testo di legge, che si limita a parlare di « termini processuali » senza espressamente confinare la normativa al processo che si svolge avanti il giudice ordinario.

---

(1) L'applicabilità della sospensione feriale ai termini del processo tributario, che è indubbiamente un procedimento giurisdizionale, non può essere posta in dubbio per i termini sicuramente attinenti al processo già incardinato. Meno sicura è la sospensione del termine per il ricorso introduttivo in primo grado.

La notifica della decisione impugnata è avvenuta il 1 agosto 1968, con la conseguenza che il termine di trenta giorni ha cominciato a decorrere il 16 settembre 1968 concludendosi il 15 ottobre successivo, cioè dopo la data del 2 ottobre nella quale è avvenuta tempestivamente la notificazione. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 giugno 1973, n. 1793 - *Pres.* Icardi - *Est.* Scanzano - *P. M.* Chirò (conf.) - Soc. Montebianco (avv. Barillaro) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Onufrio).

Imposta di registro - Società - Società a responsabilità limitata - Aumento di capitale - Deliberazione di assemblea - Tassabilità solo dopo la sottoscrizione delle quote - Obbligo della relativa denuncia.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269. art. 4, 8, 17, 79 e tariffa all. *A*, artt. 81 e 85; l. 15 febbraio 1949, n. 33, art. 7).

Imposta di registro - Prescrizione - Atti soggetti a condizione sospensiva - Obbligo di denuncia - Omissione - Prescrizione ventennale.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 17, 79, 136, 137, 138).

Nelle società a responsabilità limitata, allo stesso modo che nelle società per azioni, per l'aumento di capitale l'atto tassabile è la deliberazione di assemblea che è però sottoposta alla condizione sospensiva dell'effettiva sottoscrizione del nuovo capitale; deve di conseguenza essere presentata la denunzia dell'avvenuta sottoscrizione (avveramente della condizione) che dà luogo alla percezione dell'imposta principale (1).

Poichè la legge di registro disciplina in modo autonomo e completo il regime delle prescrizioni, ove non siano applicabili gli artt. 136 e 137 essendo mancata la registrazione o la denunzia dell'avveramento della condizione, deve trovare applicazione l'art. 138 (prescrizione ventennale) decorrente dalla data dell'evento condizionante e in nessun caso la prescrizione ordinaria decennale dell'art. 2946 c.c. (applicazione in tema di deliberazione di aumento di capitale di società a responsabilità limitata non seguita dalla denunzia di avvenuta sottoscrizione) (2).

(1-2) Sulla prima massima, che va a consolidarsi, v. Cass. 12 dicembre 1970, n. 2649, in questa *Rassegna*, 1971, I, 160).

Importante è la seconda massima. Che la legge di registro contenga una disciplina autonoma e senza lacune del regime delle prescrizioni è stato affermato, in modo più o meno convincente, numerosissime volte con riferimento alla prescrizione della azione della Finanza nel caso di decadenza dalle agevolazioni per le case di abitazione non di lusso (v.

(*Omissis*). — Col motivo successivo (concernente la posizione della società La Montebianco) si denuncia violazione degli artt. 7, l. 15 febbraio 1949, nn. 33, 81 e 85, tariffa all. A del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, e si censura la sentenza per avere ritenuto applicabile anche alle società a responsabilità limitata la disposizione della citata legge n. 33, che condiziona all'effettiva sottoscrizione delle nuove azioni l'applicazione dell'imposta proporzionale di registro sugli aumenti di capitale.

Sul rilievo che detto tributo è imposta d'atto e si applica indipendentemente dall'esecuzione dell'atto stesso, e che pertanto il citato art. 7 si pone quale norma eccezionale, la ricorrente sostiene che al momento della registrazione della delibera *de qua* sussistevano le condizioni per riscuotere, su tutto l'aumento di capitale, l'intera imposta proporzionale, e che pertanto quella indicata nell'ingiunzione (erroneamente non riscossa in quel momento) era in realtà una imposta suppletiva, soggetta alla prescrizione triennale decorrente dal dì della registrazione.

La censura non è fondata.

La questione che la ricorrente propone è stata già risolta (nel senso della sentenza impugnata) da questa Corte con sentenza 12 dicembre 1970, n. 2649. E non vi sono ragioni per modificare l'orientamento.

La tesi della ricorrente si affida (oltre che ad una circolare ministeriale, che non può, ovviamente, aver valore vincolante in questa sede) all'argomento di ordine meramente letterale che il citato art. 7 fa riferimento esclusivamente alle società per azioni.

L'argomento si rivela privo di pregio ove si considerino l'unitarietà del fenomeno dell'aumento di capitale, il presupposto dell'imposta che lo colpisce, la disciplina che di essa detta la legge organica di registro e il carattere non innovativo del ripetuto art. 7.

Secondo gli artt. 81 e 85 tar. all. A al r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, l'aumento di capitale delle società di qualsiasi tipo è soggetto ad imposta proporzionale, applicabile nella stessa misura ed in presenza degli

---

fra le numerose Cass. 19 maggio 1972 n. 1526, in questa *Rassegna*, 1972, I, 718) si che oggi non potrebbe non partirsi da questa premessa. Di conseguenza è evidente che sia in caso di omessa registrazione (art. 136) sia in caso di omessa denuncia dell'evento successivo (art. 137) deve trovare applicazione l'art. 138; la parificazione, ai fini della applicabilità della prescrizione ventennale, dell'omessa registrazione e dell'omessa denuncia dell'evento che crea le premesse per la riscuotibilità dell'imposta è di evidente esattezza.

Questa precisazione è peraltro assai utile perchè qualche voce discorde si è fatta sentire, in analoghe situazioni, in relazione alla particolare situazione che si crea quando l'atto sottoposto a condizione sia regolarmente registrato a tassa fissa ma sia mancato un regolare adempimento

stessi presupposti sostanziali di quella che colpisce la costituzione della società (cioè una percentuale rapportata all'incremento di ricchezza dato o promesso).

Del resto è un presupposto generale dell'imposta proporzionale di registro che l'atto importi trasferimento di diritti od utilità patrimoniali o contenga obbligazione o liberazione di somme o prestazioni (art. 4, r.d. cit.). Il principio secondo cui l'imposta di registro è imposta d'atto e si applica indipendentemente dall'esecuzione di esso, è esatto ma non consente di prescindere da quel contenuto che la legge assume come determinante ai fini della tassazione. In ragione di ciò, appunto, già secondo il sistema della legge organica di registro, l'aumento di capitale era soggetto al trattamento che l'art. 17 di esso riserva agli atti sottoposti a condizione sospensiva, ravvisandosi nella deliberazione di aumento un atto programmatico, che è produttivo dell'incremento di ricchezza a favore della società solo con la sottoscrizione del nuovo capitale, questa essendo la fonte dell'obbligo di conferire e, con ciò, il presupposto dell'imposta proporzionale quale identificato dal citato art. 4.

Ora, è bensì vero che la differente struttura dei due tipi di società può conferire aspetti esteriori diversi all'aumento di capitale nelle società per azioni e nelle società a responsabilità limitata, ma l'operazione in sè, in entrambi i tipi di società, si presenta identica nella sostanza e nella successione logica dei momenti che la legge considera rilevanti sul piano tributario, secondo quando testè chiarito.

L'art. 7 della legge 15 febbraio 1949, n. 33 (la cui ratio peraltro sussiste identica anche rispetto alle società a responsabilità limitata) nel precisare che l'aumento di capitale delle società azionarie è considerato sottoposto alla condizione sospensiva che esso sia sottoscritto o comunque collocato, non ha inteso modificare in ciò la disciplina previgente, ma solo (come è reso chiaro dal seguito della disposizione e dal rinvio alle disposizioni dettate dalla legge organica di registro per le imposte dipendenti dall'avveramento di condizione sospensiva, e come

---

dell'obbligo di denunciare l'evento condizionante o di pagare l'imposta conseguente. E' stato infatti affermato (Cass. 13 luglio 1971, n. 2241, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1419), proprio con riferimento alle deliberazioni di aumenti di capitale sociale, che l'atto soggetto a condizione sospensiva deve considerarsi a tutti gli effetti registrato quando sia stata percepita l'imposta fissa al momento della presentazione, giacchè la successiva denunzia riguarda soltanto la liquidazione definitiva dell'imposta (che sarebbe quindi complementare); da ciò si è fatta discendere la conseguenza che l'omessa o tardiva denunzia non produce la decadenza dalle agevolazioni ex art. 110, ove sia stata tempestiva la registrazione a tassa fissa.

ha già affermato questa Corte con la sentenza su indicata) rendere operante dopo un certo tempo, e per la parte di capitale nel frattempo sottoscritta, la denuncia di avveramento, per evitare che la mancata sottoscrizione di un modesto residuo potesse costituire ragione per eludere il pagamento dell'imposta. Pertanto, il riferimento, contenuto in detto articolo, alle sole società azionarie non è elemento sufficiente per ritenere diversamente disciplinata l'operazione eguale, identicamente caratterizzata, deliberata dalle società a responsabilità limitata.

Per le stesse ragioni, nessun serio argomento a favore della tesi della ricorrente può trarsi (ove lo si voglia utilizzare in via argomentativa malgrado la sua inapplicabilità al caso) dall'art. 26 u.c. della nuova legge di registro (d.P. 26 ottobre 1972, n. 634). Detta disposizione, nel riprodurre la disciplina su delineata, ha fatto riferimento alle sole società per azioni per chiarire che l'imposta era dovuta solo in caso di « emissione di nuove azioni a pagamento », in relazione alle controversie agitatesi in passato circa la tassabilità degli aumenti di capitale attuati mediante utilizzazione di riserve.

Devesi, quindi, conclusivamente, affermare che anche nelle società a responsabilità limitata l'obbligo di corrispondere la tassa proporzionale di registro sull'aumento di capitale è sottoposto alla condizione dell'effettiva sottoscrizione del nuovo capitale (da denunciarsi secondo l'art. 7, l. 15 febbraio 1949, n. 33, ed ora secondo l'art. 18 u.c. del d.P. 26 ottobre 1972, n. 634) e che pertanto l'imposta nella specie pretesa dall'Amministrazione delle Finanze ha natura di imposta principale e non suppletiva. Ne deriva che la questione della prescrizione va riguardata sotto il profilo dedotto con l'ultimo motivo del ricorso.

In proposito la ricorrente denuncia violazione degli artt. 138 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, e 2946 c.c. e censura la sentenza impugnata per avere, agli effetti della prescrizione, equiparato l'ipotesi della mancata denuncia dell'avvenuta sottoscrizione del nuovo capitale a quella della mancata registrazione.

Il carattere eccezionale del citato art. 138 — essa sostiene — non consente che il trattamento proprio dell'atto non registrato possa essere

---

In base a queste stesse premesse si dovrebbe ritenere applicabile l'art. 136 e non l'art. 138.

E' evidente però che più corretta appare la pronunzia oggi intervenuta che definisce principale l'imposta che si percepisce dopo l'avveramento della condizione e quindi non ritiene registrato nè agli effetti dell'articolo 136 nè a nessun altro effetto l'atto che abbia scontato la sola imposta fissa. Nello stesso senso è orientata la sent. 13 giugno 1972, n. 1858, (*ivi*, 1972, I, 1149) che, nel caso di successione di leggi nel tempo, ha ritenuto applicabile la legge vigente al momento dell'avveramento della condizione, essendo questo il momento in cui sorge l'obbligazione tributaria.

esteso alla diversa ipotesi in cui all'avvenuta registrazione non seguano le ulteriori formalità che la legge pone a carico del contribuente, con la conseguenza che, ove si escluda l'applicabilità della prescrizione triennale, deve trovare applicazione la norma generale dell'art. 2946 c.c. e ritenersi compiuta la prescrizione col decorso di dieci anni dalla data dell'avveramento della condizione.

Il motivo non è fondato.

La Corte di merito, dopo avere affermato che nella specie il decorso della prescrizione triennale di cui all'art. 137 legge di Registro, non aveva avuto inizio, per mancanza di denuncia, ha esaminato la tesi (cui si riferisce l'odierna censura) della prescrittibilità dell'azione della Finanza in un più ampio termine comunque decorrente dall'avveramento della condizione ed ha esattamente ritenuto che questo maggior termine non può essere che quello ventennale stabilito dall'art. 138 per gli atti non registrati.

In tema di imposta di registro, gli artt. 136 ss. del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, regolano compiutamente la materia della prescrizione.

Essi prevedono, infatti, le varie azioni della Finanza in relazione ai diversi tipi di imposta e l'azione di ripetizione che spetti al contribuente, nonchè i termini relativi, le cause di interruzione ed il loro modo di operare, realizzando così un sistema organico che, quanto ai termini, si incentra nella distinzione fra atti registrati e atti non registrati, e non consente l'applicazione del termine ordinario di dieci anni previsto, per i diritti in genere, dall'art. 2946 c.c.

In tale sistema, in cui la denuncia di avveramento della condizione e la registrazione sono egualmente considerati determinanti agli effetti della decorrenza del termine breve di prescrizione perchè entrambe consentono egualmente all'Ufficio di percepire l'imposta, è pienamente giustificata l'equiparazione della mancata denuncia alla mancata registrazione. Essa peraltro corrisponde ad una chiara tendenza legislativa, di cui sono espressione l'art. 87 u.c. della legge tributaria sulle successioni (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269), che presenta profonde analogie, strutturali e spesso letterali, con quella di registro, e l'art. 74 della nuova legge di registro (d.P. 26 ottobre 1972, n. 634), che, sia pure sotto il diverso profilo della decadenza, tratta congiuntamente ed assoggetta allo stesso termine l'ipotesi della mancata registrazione e quella della mancata denuncia di avveramento della condizione.

Deve, dunque, concludersi affermando che in materia di imposta proporzionale di registro dovuta sugli aumenti di capitale delle società, ed in genere sugli atti sottoposti a condizione sospensiva, il diritto della Finanza si prescrive col decorso di tre anni decorrenti dalla data di denuncia della sottoscrizione del nuovo capitale (o, in genere, dell'avveramento della condizione) e, in caso di mancata denuncia, col decorso di venti anni dalla data dell'evento condizionante. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 giugno 1973, n. 1833 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Elia - *P. M.* Chirò (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Vitaliani) c. Trebbi.

Imposta di successione - Deduzione di passività - Debito cambiario - Annotazione sui libri di commercio degli elementi essenziali - Necessità - Annotazione per riassunto - Inidoneità - Applicabilità alle cambiali della legge 24 dicembre 1969, n. 1038 - Esclusione.
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 45; l. 24 dicembre 1969, n. 1038).

Perchè un debito cambiario sia ammesso in deduzione dall'attivo della successione è necessario che la cambiale sia stata annotata in tutti gli elementi essenziali nei libri di commercio del debitore o del creditore; poichè l'annotazione deve servire a dare la prova dell'esistenza del debito in data anteriore all'apertura della successione, non è idonea allo scopo una annotazione generica o per riassunto. La norma della legge 24 dicembre 1969, n. 1038, che ammette la deducibilità dei debiti per saldi passivi di conto corrente bancario quando vi sia annotazione del relativo debito, anche per riassunto, sui libri di commercio dell'istituto di credito, è di stretta interpretazione e non è estensibile alle cambiali (1).

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo del ricorso, la ricorrente Amministrazione delle Finanze dello Stato denuncia violazione dell'art. 45, comma quinto, del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, e della legge 24 dicembre 1969, n. 1038, in relazione all'art. 360, n. 3 c.p.c., deducendo che, erroneamente, la Corte di appello di Bologna ha ritenuto che la prova della circostanza che un debito cambiario sia anteriore all'apertura della successione, ai fini della sua detrazione dall'asse ereditario imponibile, per l'imposta di successione, possa esser data mediante l'originale o copia autentica dell'effetto cambiario, nonchè mediante l'indicazione degli estremi delle annotazioni operate sui libri di commercio dell'istituto di credito, anche per riassunto, per effetto della sopraggiunta legge

---

(1) Decisione esattissima. Sui requisiti della annotazione, che sostituisce la registrazione ai fini della data certa v. Cass. 16 novembre 1971, n. 3262 (*Riv. leg. fisc.*, 1972, 1245); 22 marzo 1967, n. 652 (in questa *Rassegna*, 1967, I, 460 con nota di M. Conti); v. anche 15 gennaio 1973, n. 120 (*ivi*, 1973, I, 253). Da condividere pienamente l'affermazione che la norma particolare della legge 24 dicembre 1969, n. 1038 non può essere applicata alle cambiali non soltanto perchè di stretta interpretazione, ma anche perchè assai diverso è il sistema di contabilizzazione (e quindi di verifica) del conto corrente bancario, che ha uno svolgimento nel tempo, rispetto alla singola e istantanea operazione su una cambiale.

24 dicembre 1969, n. 1038, emanata per i debiti da saldo passivo di conti correnti bancari, mentre invece, deduce la ricorrente, la nuova legge non si applica ai debiti bancari.

La censura è fondata. La legge di successione (r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270), all'art. 45 dispone che sono ammessi in detrazione dall'asse ereditario, agli effetti dell'imposta di successione, i debiti certi e liquidi esistenti al momento dell'apertura della successione risultanti da atto pubblico o sentenza di data anteriore all'apertura della successione, che sia passata (anche successivamente) in giudicato. Sono parimenti ammessi in detrazione i debiti certi e liquidi nascenti da scrittura privata che abbia acquistata data certa anteriore all'apertura della successione, in uno dei modi indicati dall'art. 2704 c.c. che non sia la morte o la fisica impossibilità di scrivere di colui o coloro che l'hanno sottoscritta.

In deroga a tali principî, il quinto comma del citato art. 45 dispone che i debiti risultanti da cambiali possono egualmente essere detratti dall'asse, se siano annotati nei libri di commercio, regolarmente tenuti, del debitore e del creditore. Come questa Corte Suprema ha più volte avuto modo di chiarire, per le cambiali l'annotazione nei libri di commercio del debitore o del creditore ha l'effetto di conferire data certa, corrispondente a quella dell'annotazione, in sostituzione della registrazione formale (Cass., 21 novembre 1964, n. 2810). I dati annotati devono essere tali da offrire la prova della data certa (Cass., 8 agosto 1963, n. 1841) e la valutazione della loro idoneità costituisce indagine di fatto affidata al giudice di merito ed incensurabile in cassazione, se congruamente e correttamente motivata (Cass., 14 luglio 1972, n. 2390). È dunque necessaria l'annotazione specifica degli elementi essenziali della cambiale, per dimostrare la natura, l'entità del debito e che esso è anteriore alla morte del « de cuius », onde non è possibile la detrazione di un debito cambiario se l'annotazione è eseguita genericamente e per riassunto (Cass., 22 marzo 1967, n. 652).

Con legge 24 dicembre 1969, n. 1038, è stato disposto che la detrazione dal passivo dell'asse ereditario, agli effetti dell'imposta di successione, dei debiti per saldi passivi da conti correnti bancari, sia possibile, se vi sia esibizione dell'originale o di copia autentica degli assegni emessi, nonchè indicazione degli estremi delle annotazioni del debito da essi nascente, annotazioni operate sui libri di commercio dell'istituto di credito, anche « per riassunto ».

Come questa Corte Suprema ha avuto modo di chiarire, trattasi di norma di natura eccezionale, che deroga sia alla disposizione dell'articolo 2704 c.c., per cui la data certa si dimostra mediante la registrazione formale, e sia a quella del quinto comma citato dell'art. 45 della legge sull'imposta di successione, secondo cui, per i titoli di credito, all'ordine, occorre l'annotazione dei loro elementi essenziali, sui libri di com-

mercio, per dimostrarne la data certa, in sostituzione della registrazione formale (Cass., 16 novembre 1971, n. 3262).

Tale disposizione, innovativa, emanata per i debiti nascenti da assegni bancari di conto corrente, e non da cambiali, è, per il suo carattere di norma eccezionale, in deroga ai principî generali, soggetta ad interpretazione rigorosamente restrittiva (art. 14 delle disposizioni preliminari al c.c.) e non può dunque applicarsi ai debiti cambiari per i quali la detrazione è impossibile se l'annotazione sia fatta per riassunto, senza indicazione specifica degli elementi essenziali (Cass., 16 novembre 1971, n. 3262 citata). Infatti, per i debiti nascenti da assegni di conto corrente bancario, la prova della certezza della data, anteriore all'apertura della successione, è sempre integrata dalla dimostrazione dello svolgimento delle partite in conto corrente bancario, mentre tale integrazione non è possibile per le cambiali. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 luglio 1973, n. 1875 - *Pres.* Icardi - *Est.* Leone - *P. M.* Pascalino (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Galleani) c. Soc. Ticino (avv. Falliano).

Imposta di registro - Cessione di credito - Funzione di garanzia - Estensione della garanzia di una cessione già registrata ad un nuovo debito - Nuova registrazione della cessione.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa *A*, art. 4).

La cessione di credito è un negozio che non ha causa tipica e trova la sua giusta causa nell'altro negozio che vi sta a base e con il quale è in relazione causale. Conseguentemente quando una cessione di credito sia stata pattuita e registrata in relazione ad un debito determinato del cedente, la successiva estensione della cessione ad un diverso debito dello stesso cedente verso lo stesso cessionario non è un negozio ricognitivo, ma un negozio che modifica la causa e gli effetti della cessione che pertanto è da considerare ai fini tributari come una nuova cessione (1).

---

(1) Nello stesso senso è la decisione in pari data n. 1876.

Decisione esatta su un caso di specie molto singolare, reso ancor più anomalo dalle vicende processuali; nell'ipotesi più comune il problema, come si accenna, si sarebbe spostato sull'applicabilità dell'aliquota normale piuttosto che su una seconda tassazione. E' notevole però la defi-

(*Omissis*). — I primi tre motivi di ricorso concernono la medesima questione, vista da aspetti particolari e per le reciproche implicazioni ed interferenze possono essere trattati congiuntamente. Con essi l'Amministrazione ricorrente denunzia violazione della legge comune e della legge del registro perchè la Corte d'appello nel ritenere, con apprezzamento immotivato e contraddittorio, che l'atto 17 luglio 1963, contenga un negozio ricognitivo della cessione di crediti verificatasi in precedenza, pur in vista dello scopo di garantire la maggiore apertura di credito concesso dalla banca, avrebbe violato i principî relativi alla cessione di credito a scopo di garanzia, istituto sul quale non è concettualmente separabile la garanzia dall'obbligazione garantita, essendo l'una e l'altra elementi costitutivi del negozio: il che assume particolare rilievo sul piano fiscale, in quanto la tassazione con l'imposta di registro della cessione di credito stabilisce aliquote di favore quando la cessione è in funzione di garanzia dell'operazione di finanziamento.

Le censure sono fondate.

In un negozio giuridico che, come la cessione dei crediti, non ha una sua causa tipica ma può essere fondata su una « justa causa » che rappresenta anche il fine economico della trasmissione del credito; pur potendosi concettualmente distinguere la cessione dal negozio che vi sta a base, si ha tra i due negozi un collegamento di relativa compenetrazione, proprio per la funzione di causa adeguata che tale ultimo negozio viene ad assumere rispetto alla cessione. In considerazione di questa relazione causale, la cessione di credito stabilita *pro solvendo* in relazione ad un debito determinato del cedente deve ritenersi modificata, se con successivo negozio la cessione di credito così stabilita viene riferita anche ad un diverso debito dello stesso cedente verso il medesimo cessionario. In tal caso infatti alla justa causa originaria viene ad aggiungersi una seconda causa del tutto autonoma in quanto capace da sola di spiegare e reggere la validità della cessione, anche nel caso che la causa originaria dovesse risultare insussistente o invalida. Ed inoltre, in relazione alla novità e diversità di scopo economico integrante la nuova justa causa, si ha la produzione di nuovi effetti della cessione,

---

nizione della cessione di credito come negozio a causa generica e la conseguente compenetrazione che si determina tra negozio di garanzia e negozio garantito. Questi concetti sono assai utili per la molto dibattuta questione delle aliquote di favore della cessione di credito collegata a negozi di finanziamento bancario nei quali la genericità della causa della cessione deve appunto compenetrarsi con rapporti bancari determinati allo scopo di renderne impossibile l'estensione ad altri rapporti, estensione che, in mancanza di espresse delimitazioni, sarebbe connaturale al concetto stesso di cessione di credito; sull'argomento vedi da ultimo Cass., 27 ottobre 1972, n. 3300, in questa *Rassegna,* 1973, I, 231, con richiami.

diversi da quelli della cessione come stabilita in origine, in quanto il cessionario, se non acquista ex novo il diritto di riscuotere il credito cedutogli, acquista, però, ex novo il diritto di estinguere col ricavo della riscossione anche il secondo suo credito verso il cedente, al di fuori dell'applicabilità della compensazione della quale potrebbero anche non sussistere in concreto i presupposti. Nella fattispecie, pertanto, il secondo negozio relativo alla cessione non ha avuto contenuto meramente ricognitivo, ma ha modificato la causa e correlativamente gli effetti della cessione. Ed in relazione a questa natura ed effetti l'atto con cui, richiamandosi ad una precedente cessione regolarmente registrata, i medesimi soggetti di tale cessione stabiliscono che essa debba valere *pro solvendo* anche di un diverso maggiore debito del cedente verso il cessionario deve essere considerato nuovo atto di trasferimento ai sensi della legge di registro.

L'Amministrazione ricorrente ha ragione anche quando osserva che, agli effetti dell'imposta di registro, la compenetrazione tra cessione e causa che la giustifica assume maggior rilievo giuridico, dato che le aliquote sono stabilite con specifica considerazione della natura delle operazioni a causa delle quali la cessione viene stipulata, infatti proprio per questa relazione determinante la nota all'art. 4 della tariffa all. A alla legge del registro, modificato dall'art. 1 della legge 4 aprile 1953, n. 261, stabilisce che per l'applicabilità della minore aliquota di cui alle lettere b) e c) del medesimo articolo è necessario che nell'atto di cessione siano specificamente indicate le operazioni in relazione alle quali la cessione è stipulata e che l'efficacia della cessione non sia estesa ad altre operazioni.

Il ragionamento potrebbe assumere profili almeno in parte diversi, se si desse rilievo al fatto che nella specie finanziamenti e cessioni sono regolati in conto corrente, dato che in tal caso l'effetto compensativo tra le poste attive e passive è intrinseco a tale ultimo rapporto e l'atto di aumento del finanziamento avrebbe solo il significato di consentire l'inserimento del nuovo credito nel conto corrente, ferma la garanzia (implicita) costituita dalle poste relative alla riscossione dei crediti ceduti.

Ma nella sentenza impugnata non s'è fatto cenno di tale aspetto del rapporto, l'Amministrazione ricorrente non ha mosso censure sul punto e la soc. Ticino si è riferita alla compensazione di cui all'art. 1242 c.c. per spiegare l'estensione della garanzia, costituita dai crediti ceduti, al maggior finanziamento non al rapporto di conto corrente (allegazione che d'altra parte avrebbe potuto influire negativamente sull'applicazione dell'aliquota di favore). Sicchè l'accennato profilo giuridico, che tra l'altro comporta anche valutazioni di fatto, non fa parte dell'indagine devoluta a questo Supremo Collegio. — (*Omissis*).

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 luglio 1973, n. 1889 - *Pres.* Icardi - *Est.* Milano - *P. M.* Caristo (conf.) - Solda (avv. Guidi) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Avella).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Interessi - Imposta complementare - Natura - Decorrenza per i rapporti anteriore all'entrata in vigore della legge 26 gennaio 1961, n. 29.

(l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 3; l. 28 marzo 1962, n. 147, articolo unico).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Interessi - Imposta complementare - Fatto non imputabile al contribuente - Grave divergenza tra i valori denunciati ed accertati - Apprezzamento di merito.

(l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 3; l. 28 marzo 1962, n. 147, articolo unico).

Imposte e tasse in genere - Accertamento - Notifica - Obbligo del denunciante di dichiarare il domicilio e le eventuali successive variazioni - Elezione di domicilio contenuta in ricorso alla Commissione - Notifica dell'accertamento al domicilio eletto - Legittimità.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 51).

Gli interessi sulle imposte indirette istituiti con la legge 26 gennaio 1961, n. 29, ed anche quelli sull'imposta complementare, sono interessi moratori dovuti a causa del ritardo nell'adempimento, salvo che, conformemente a quanto dispone l'art. 1218 c.c., il contribuente non dimostri l'impossibilità dell'adempimento per causa a lui non imputabile. Per i rapporti sorti anteriormente la decorrenza degli interessi coincide con l'entrata in vigore della legge 26 gennaio 1961, n. 29 (1).

Costituisce apprezzamento di merito insindacabile in sede di legittimità lo stabilire se a causa del grave divario tra i valori denunciati e quelli accertati possa giudicarsi imputabile al contribuente il ritardo nel pagamento dell'imposta complementare (2).

Nell'obligo di dichiarare nella denuncia di successione il domicilio del contribuente (art. 51 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270) è implicito l'ob-

---

(1-4) Due sentenze che sembrano in ritardo rispetto alla più recente giurisprudenza, sebbene ambedue espressamente si aggancino alla pronunzia delle Sez. Un. 21 agosto 1972, n. 2695 (in questa *Rassegna* 1972, I, 855) che ha dato un ordine definitivo ai vari problemi che erano sorti sugli interessi ed in particolare quelli sulla imposta complementare.

Con la citata sentenza delle Sez. Un. e con le due successive della Sez. I. 23 gennaio 1973, n. 271 e 2 febbraio 1973, n. 318 (*ivi*, 1973, I, 405) si era giunti alla conclusione che gli interessi sulle imposte indirette, ben-

bligo di dare notizia di eventuali cambiamenti del domicilio stesso. Conseguentemente, se il contribuente nel ricorso alla Commissione tributaria abbia eletto domicilio in luogo diverso da quello precedentemente indicato nella denuncia, legittimamente sono notificati all'ultimo domicilio eletto gli atti inerenti alla liquidazione dell'imposta (3).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 luglio 1973, n. 2016 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Pajardi - *P. M.* Di Majo (diff.) - Soc. Casnedo (avv. Scarpa) c. Mistero delle Finanze (avv. Stato Saltini).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Interessi - Imposta complementare - Fondamento - Obbligo di collaborazione del contribuente - Colpevole imprecisione della dichiarazione di valore - Entità della divergenza tra i valori dichiarati ed accertati - Apprezzamento di merito.

(l. 26 gennaio 1961, n. 29, art. 3; l. 28 marzo 1962, n. 147, articolo unico).

L'obbligo della corresponsione degli interessi sull'imposta complementare si fonda non già sulla mora ma sulla imputazione al contribuente del difetto di collaborazione nella liquidazione del tributo principale in misura congrua; la determinazione di tale imputabilità, emergente dal divario tra valore dichiarato e valore accertato, è rimessa al giudice di merito con apprezzamento insindacabile (4).

I

(*Omissis*). — Con il primo motivo le ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 1, 2 e 3 legge 26 gennaio 1961, n. 29 e dell'articolo unico della legge 28 marzo 1962, n. 147, in relazione all'art. 11 delle preleggi e censurano la sentenza impugnata per aver ritenuto che la citata legge

---

chè caratterizzati da qualche particolarità, sono interessi moratori e hanno tutti la medesima natura, sia quelli sull'imposta principale sia quelli sull'imposta complementare. Da ciò la triplice conseguenza: *a*) che gli interessi sono dovuti anche sui rapporti sorti anteriormente al 1961 perchè la mora incide sugli effetti che si protraggono e non sulla obbligazione tributaria, sì che non si pone un problema di retroattività della legge; *b*) che la dichiarazione di un valore più elevato fatta successivamente (in sede di ricorso alle commissioni o altrimenti) dopo la liquidazione dell'imposta principale o almeno dopo l'accertamento non esonera dall'obbligo degli interessi perchè non elimina la mora; *c*) che il fatto non imputabile al contribuente, che in base alla legge del 1962, n. 147, sposte-

n. 147 del 1962, sulla decorrenza degli interessi moratori nei tributi indiretti di natura complementare, è interpretativa della precedente legge n. 29 del 1961, mentre tale natura non risulta da alcuna esplicita dichiarazione in tale senso della nuova legge, nè la medesima contiene alcun riferimento a proposizioni normative della legge del 1961, al fine di chiarirne il senso o la portata.

Il motivo è infondato.

La sentenza impugnata, infatti, si è in proposito uniformata al principio ripetutamente enunciato da questa Corte Suprema (cfr. da ultimo sez. un. 21 agosto 1972, n. 2695, Cass., 23 novembre 1971, n. 3396, 18 febbraio 1972, n. 441, 17 aprile 1972, n. 1207 e 19 giugno 1972, n. 1939), stante al quale la legge n. 147 del 1962, ha natura di legge interpretativa della precedente legge n. 29 del 1961, come si desume non soltanto dalla sua intestazione (« Interpretazione autentica della legge 26 gennaio 1961, n. 29, circa la disciplina degli interessi di mora dovuti sulle tasse ed imposte indirette sugli affari di natura complementare »), ma anche dal suo contenuto sostanziale. Come, infatti, è stato osservato nelle menzionate decisioni e, in particolare nella sentenza n. 441 del 1972, l'articolo unico della detta legge, con riferimento al tributo complementare e lasciando ferma la regola della corresponsione degli interessi e della loro misura, si è limitato a chiarire che gli interessi sono dovuti dalla data di esibilità del tributo principale (primo comma), salvo

---

rebbe la decorrenza degli interessi alla data della liquidazione dell'imposta complementare, non consiste in un comportamento semplicemente non colpevole, ma in un evento, la cui dimostrazione è a carico del contribuente, che, all'identico modo di quanto avviene per le obbligazioni civili (art. 1218 c.c.), esclude la mora, in quanto rende impossibile l'adempimento.

La prima delle sentenze ora intervenute pur riconfermando che gli interessi sull'imposta complementare sono moratori (si cita esplicitamente l'art. 1218 c.c.), nell'esaminare la questione se esistesse un fatto non imputabile al contribuente che avesse reso impossibile una dichiarazione esatta del valore, ritorna al concetto del comportamento colpevole del contribunte e, pur trincerandosi sull'apprezzamento del giudice di merito, valuta l'entità della differenza tra valore dichiarato e valore accertato, esplicitamente ammettendo che nel caso in cui tale differenza non sia elevata (ma non si ha idea di quali possano essere i criteri di tale giudizio) possa escludersi la decorrenza degli interessi dalla data di esigibilità del tributo principale e comunque possa il giudice di merito, con apprezzamento insindacabile, stabilire se esista una colpa del contribuente dal solo esame del divario fra i valori, indipendentemente dalla dimostrazione di uno *specifico* fatto non imputabile al contribuente. In questo modo si esclude, in evidente contraddizione con la prima massima, la natura moratoria degli interessi, si ritorna a fondare la relativa obbligazione sulla responsabilità colposa (o dolosa) mettendo in dubbio anche la presunzione,

che la mancanza o insufficienza, le quali abbiano impedito l'originaria integrale liquidazione, siano dipese da fatto non imputabile al contribuente (secondo comma), nel qual caso gli interessi sul tributo complementare decorrono dal giorno della sua liquidazione.

Ed è evidente che tale natura interpretativa deve attribuirsi, non soltanto al primo, ma anche al secondo comma del citato articolo, la cui disposizione, come è precisato nella menzionata sentenza n. 2695 del 1972, rappresenta mera applicazione del principio civilistico sancito dall'art. 1218 c.c. secondo cui è a carico del debitore la dimostrazione dell'impossibilità dell'adempimento per causa a lui non imputabile.

Manifestamente infondata si ravvisa, pertanto, la questione di legittimità costituzionale sollevata nella memoria dalle ricorrenti sul presupposto della diversa natura delle disposizioni contenute nell'articolo unico della citata legge e con riferimento all'art. 3 Cost.

D'altronde ogni questione circa la natura interpretativa o meno della legge n. 147 del 1962, si ravvisa nella fattispecie inconferente, dal momento che la decorrenza degli interessi dovuti sul tributo complementare è stata stabilita dall'8 aprile 1963 e, cioè, da una data successiva a quella dell'entrata in vigore della predetta legge.

Infatti, è ormai *ius receptum* di questa Suprema Corte (Cass., 17 aprile 1972, n. 1207, 19 giugno 1972, n. 1939 e 14 luglio 1972, n. 2394) che le disposizioni delle leggi n. 29 del 1961 e n. 147 del 1962, si applica-

---

si torna a differenziare il fondamento dell'obbligo degli interessi sull'imposta complementare rispetto all'imposta principale, si fa una gran confusione tra fatto imputabile (riferibile) e condotta colpevole, si da notevole spazio alla giustificazione del comportamento, laddove l'esclusione della mora secondo i principî di diritto comune applicabili alla materia, è, specie nelle obbligazioni pecunarie, un evento eccezionalissimo.

La seconda sentenza, con maggior vigore si pone su una posizione diversa dall'ultima giurisprudenza.

E' indubbiamente assai pregevole la prima parte che illustra l'obbligo del contribuente di collaborare con l'Amministrazione nella liquidazione del tributo principale in misura congrua, obbligo effettivo e giuridico e non semplicemente programmatico. Con questa disamina si giunge perfino ad eliminare la differenza, posta in luce nelle precedenti sentenze citate, tra l'imposta di successione che impone la denuncia del valore reale e l'imposta di registro che invece non obbliga i contraenti nè a pattuire un prezzo corrispondente al valore obiettivo nè a dichiarare un valore superiore al prezzo convenuto, giacchè l'obbligo di collaborazione, così vigorosamente riaffermato, opera sempre, indipendentemente da norme specifiche sulle modalità con le quali il detto obbligo deve manifestarsi.

Ma dopo questa premessa, si afferma che l'obbligazione di interessi si fonda su una responsabilità per il danno che il fisco ha subito, che la mora non è indicativa di tale responsabilità e che la medesima responsabilità non può fondarsi che sulla specifica imputazione del difetto di

no anche quando il rapporto tributario sia sorto anteriormente alle leggi stesse, giacchè l'obbligo del pagamento degli interessi moratori sull'imposta complementare non discende da un fatto verificatosi in un momento anteriore all'entrata in vigore di esse, ossia dall'apertura della successione, ma dal ritardo nell'adempimento dell'obbligazione tributaria e, cioè, da un fatto che, sussistendo al momento in cui le nuove norme sono entrate in vigore, rientra, secondo i principî generali che regolano la successione delle leggi nel tempo, nella disciplina dettata dalle norme stesse.

Va, infatti, considerato in proposito che, in materia d'imposta di successione, la collaborazione del contribuente all'accertamento dell'imponibile non si esaurisce con la presentazione della denuncia, ma solo fornendo tutti gli elementi necessari alla liquidazione del tributo nella misura effettivamente dovuta. Risulta dagli artt. 52 e 72 della legge tributaria sulle successioni che il denunciante ha l'obbligo di adeguare al vero le sue dichiarazioni, mediante le opportune rettifiche ed integrazioni e che la denuncia insufficiente non assolve all'obbligo della legge. Ne segue che se tale obbligo risulti ancora inadempiuto al momento della entrata in vigore della nuova disciplina, l'applicazione di questa ad un comportamento che è ancora attuale non viola, contrariamente a quanto si assume dalle ricorrenti, il principio dell'irretroattività sancito dall'art. 11 delle preleggi.

---

collaborazione; da ciò si fa discendere la conseguenza che la « sussistenza della colpa » va ricercata, con apprezzamento di merito, essenzialmente sull'entità del divario tra i valori dichiarati ed accertati, avvalorandola con la considerazione che (ed ancora una volta si ignora l'ultima giurisprudenza) ove il contribuente nella fase del giudizio di valutazione offra spontaneamente il riconoscimento di un valore maggiore, cessa al momento e nei limiti dell'offerta la responsabilità per gli interessi moratori.

Tutto questo è in contrasto con la definizione degli interessi come moratori ed in contrasto soprattutto con il chiaro intento della norma di porre sullo stesso piano tutti i contribuenti e la Finanza non ammettendo una valutazione discrezionale, entro limiti quanto mai incerti, dei singoli comportamenti.

Molto interessante è l'ultima massima della prima sentenza. Un problema pratico e giuridico di molto rilievo è quello del luogo della notifica degli atti del procedimento di accertamento e del procedimento contenzioso. La giurisprudenza si è sinora dimostrata molto rigorosa nell'affermare la nullità delle notificazioni di questi atti sancendo sempre l'obbligo della Finanza di ricercare il contribuente che abbia cambiato domicilio e ponendo limiti per le notifiche a persona irreperibile o di residenza sconosciuta perfino più severi di quelli che il c.p.c. impone per le citazioni e le sentenze (v. *Rel. Avv. Stato,* 1966-70, II, 510 e segg. nonchè Cass., 3 luglio 1971, n. 2070, in questa *Rassegna* 1971, I, 1213; 17 aprile 1971, n. 1217, *ivi,* 1972, I, 497; 22 maggio 1972, n. 1683, *ivi,* 816; 10 febbraio 1971 n« 342, *Riv. Leg. fisc.,* 1971, 1559; 26 agosto 1971

Il primo motivo del ricorso è, pertanto, privo di fondamento giuridico, così come, del resto, lo è il secondo motivo con il quale le ricorrenti, denunciando la violazione delle medesime disposizioni di legge, sostengono che, contrariamente a quanto apoditticamente affermato dalla denunciata sentenza, la mera divergenza tra il valore dichiarato ed il valore ritenuto dall'ufficio in sede di revisione non legittima la richiesta degli interessi moratori retroattivi sul tributo complementare, in quanto l'articolo unico della legge del 1962, nel condizionare il pagamento dei detti interessi alla mancanza o insufficienza degli elementi necessari alla liquidazione del tributo, determinate dal comportamento colposo del contribuente, ha inteso riferirsi a quelle incompletezze ed inesattezze della denuncia (ubicazione e natura dei beni, dati catastali), che possono causare ritardi nell'accertamento.

Premesso che la doglianza di difetto di motivazione non può essere presa in considerazione, non potendo il motivo di ricorso ex art. 360, n. 5 c.p.c. concernere l'applicazione di norme di diritto e la risoluzione di questioni giuridiche, deve osservarsi che la questione se anche la dichiarazione, da parte del contribuente, di un valore dei beni compresi nella successione, inferiore a quello effettivo, dia luogo all'insufficienza

---

n. 2581, *ivi*, 1972, 1138). In dette pronunzie non si è mai considerato che sia per l'espressa norma degli artt. 9 e 38 del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, sia per un più generale principio, quando sia incardinato un procedimento (amministrativo o giurisdizionale) e siano identificate le parti con i rispettivi domicili, sia per la intestazione degli atti sia per la notifica di essi, si può e si deve fare riferimento alle dicharazioni espresse dalle parti; la residenza dichiarata, eventualmente diversa da quella anagrafica, o il domicilio eletto sono vincolanti per la controparte che non solo può ma deve eseguire le notifiche in quei luoghi. In tale situazione nel fare riferimento al c.p.c. (limitatamente applicabile) deve tenersi in considerazione piuttosto l'art. 170, terzo comma, che non gli artt. 138 e segg., e particolarmente l'art. 148, che riguardano l'atto introduttivo e non l'atto che interviene nel corso del procedimento.

Ora la sentenza in esame ha ritenuto, con riferimento all'imposta di successione, che nell'obbligo stabilito nell'art. 51 della legge organica, di indicare il domicilio e la residenza dell'erede, è implicito l'obbligo di dare comunicazione degli eventuali successivi cambiamenti ed è quindi implicita la facoltà della Finanza di eseguire le notificazioni nel luogo dichiarato originariamente, quando il cambiamento non sia stato portato a conoscenza dell'Ufficio. Lo stesso è a dirsi per l'imposta di registro e le altre imposte per effetto dell'art. 9 del t.u. sulle imposte dirette di portata generale.

Merita dunque di essere segnalata questa pronunzia che pone in termini nuovi un problema di grande rilevanza pratica, dando il giusto rilievo alla considerazione che un termine di decadenza, spesso assai breve, non può prescindere dalla identificazione rapida e certa del soggetto cui l'atto va diretto e del luogo in cui deve eseguirsi la notifica.

di elementi occorrenti alla integrale liquidazione dell'imposta e, cioè, basti ad integrare il presupposto voluto dalle leggi del 1961 e del 1962, è stata da tempo esaminata e risolta in senso affermativo da questa Corte Suprema con numerose pronuncie (sentenze nn. 2670 e 2612 del 1967, nn. 2273 e 2274, n. 3396 del 1971 e n. 596 del 1972). È stato in proposito osservato che la liquidazione dell'imposta di successione, come del resto, della maggiore parte dell'imposte, avviene con il concorso del soggetto passivo del rapporto tributario, all'uopo obbligato a fornire gli elementi necessari alla determinazione quantitativa dell'imposta medesima. Proprio a tal fine l'art. 51 della legge tributaria sulle successioni prescrive che la denuncia deve contenere la dichiarazione di valore con le indicazioni sufficienti per fare conoscere la natura, la situazione e l'importanza dei vari beni, mentre l'obligo giuridico del contribuente di dichiarare l'effettivo valore dei beni è significatamente confermato dall'art. 72 della citata legge, che commina, in determinati casi, la sanzione della soprattassa per l'insufficiente dichiarazione di valore.

Nelle ricordate decisioni è stata, inoltre, sottoposta a critica l'argomentazione utilizzata anche dalle ricorrenti, le quali sostengono che non si può addebitare al contribuente l'inesattezza in cui egli sia incorso in una materia tanto largamente opinabile come è quella della determinazione del valore. A confutazione di tale argomentazione è stato osservato che, se per la modesta entità della differenza tra il valore dichiarato e quello effettivo o per altre particolari circostanze la insufficienza della dichiarazione non risulti imputabile al dichiarante, in tale caso è la stessa legge che esclude la decorrenza retroattiva degli interessi, disponendo che, in tal caso, essi sono dovuti dal giorno della liquidazione del tributo complementare.

Ma la ricorrenza di tale ipotesi è stata esclusa dalla Corte di appello, la quale in proposito ha rilevato che, data la macroscopica differenza tra il valore dichiarato (lire 1.000) e quello sulla cui base è avvenuta la liquidazione complementare (lire 25.000.000), la denuncia, benchè completa quanto al numero ed all'entità dei beni, non era fedele e che la predetta differenza derivata, non già da un ragionevole diverso apprezzamento degli elementi assunti dalla legge a base della determinazione del valore venale, ma dalla manifesta volontà delle contribuenti di sottrarre all'Erario gran parte del tributo.

Trattasi, come è evidente, di un apprezzamento di fatto che, non essendo censurato sotto il profilo della motivazione, si sottrae al sindacato di questa Corte Suprema.

Con il terzo motivo, infine, le ricorrenti denunciano la violazione dell'art. 75 della legge tributaria sulle successioni, nonchè il vizio di omessa motivazione su punto decisivo della controversia e censurano la sentenza impugnata per non aver preso un adeguata considerazione il rilievo secondo cui, alla data di notificazione dell'avviso di liquida-

zione del tributo complementare, la base imponibile del tributo stesso era ancora in contestazione a seguito dell'errore in cui era incorso l'Ufficio con l'includere anche i due appartamenti tra i beni della prima denuncia di successione ancora oggetto di valutazione.

Aggiungono che, in ogni caso, la notificazione dell'avviso di liquidazione doveva considerarsi irrituale perchè eseguita al loro legale, presso il quale avevano eletto domicilio ai soli fini del procedimento innanzi alle commissioni tributarie, mentre non era esatto che la notificazione stessa, come ritenuto dai giudici di merito, aveva raggiunto egualmente il suo scopo, in quanto esse ricorrenti avevano proposto opposizione, non già contro la ingiunzione notificata al loro legale domiciliatario, bensì a quella notificata presso la loro residenza in Roma.

Anche tali censure sono infondate.

La prima è priva di ogni base in linea di fatto perchè la Corte di appello, premesso che contro l'accertamento dei cespiti indicati nella seconda denuncia di successione nessun ricorso era stato proposto, ha rilevato che la definitività e l'incontestabilità del valore accertato per difetto, appunto, di impugnazione, erano stati affermati dagli stessi ricorrenti, e che a tale assunto aveva senz'altro aderito l'Ufficio, procedendo alla liquidazione del tributo complementare prima ancora che fosse intervenuta la pronuncia definitiva della Commissione provinciale.

Esattamente, pertanto, si è ritenuto dalla sentenza impugnata che, nonostante l'erronea inclusione, tra i beni ancora da valutarsi, dei due appartamenti, il valore, precedentemente accertato, di quest'ultimi era ormai immodificabile e che, quindi, la situazione era obiettivamente idonea a consentire la liquidazione del tributo complementare.

A confutazione della seconda censura osservasi che, essendo implicito, nell'obbligo di dichiarare il domicilio al momento della denuncia di successione (art. 51 r.d. n. 3270 del 1923), l'ulteriore obbligo di dare notizia degli eventuali cambiamenti del domicilio medesimo, l'elezione di domicilio attuata per iscritto dalle contribuenti nel ricorso alla Commissione tributaria può ragionevolmente essere riguardata come adempimento di tale ulteriore obbligo e, quindi, rilevante in ordine alla notificazione degli atti inerenti alla liquidazione della imposta, dal momento che dagli atti processuali — alla cui autonoma valutazione questa Corte può procedere essendo stato denunciato un errore in procedendo — risulta che le odierni ricorrenti avevano abbandonato il domicilio originariamente dichiarato in Genova, tanto che la notificazione dell'avviso di accertamento relativo ai cespiti della prima denuncia di successione dovette essere effettuata ai sensi dell'art. 143 c.p.c.

D'altra parte, ove si consideri che, in materia di imposte indirette, le Commissioni tributarie, unitamente alla funzione decisoria di natura giurisdizionale, esercitano, come si desume dall'art. 2 d.l. 5 marzo 1942,

n. 186, anche una funzione amministrativa di accertamento, del tutto simile a quella svolta dall'Ufficio (sez. un. 6 agosto 1971, n. 2735), non può non essere condivisa l'affermazione della sentenza impugnata secondo cui, essendo in discussione innanzi alla Commissione provinciale il valore di tutti i cespiti ereditari, in essi compresi, per errore dell'Ufficio, anche quelli cui si riferiva il tributo complementare, l'elezione di domicilio effettuata innanzi alla detta Commissione doveva ritenersi utilizzabile anche per gli atti inerenti al procedimento di accertamento. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — Con unico e articolato motivo di ricorso la S.p.A. Immobiliare Casnedo invoca la illegittimità della sentenza impugnata per violazione di legge e per errata interpretazione ed applicazione di una serie di norme della legge di registro e di leggi complementari, osservando che il sistema tributario di registro non include affatto l'obbligo delle parti di dichiarare il valore di mercato del bene oggetto dell'atto, che la dichiarazione di un prezzo inferiore a quello reale non costituisce pertanto mancanza od insufficienza di elementi occorrenti alla liquidazione del tributo non potendo definirsi fatto colposo imputabile al contribuente, che in nessun caso la colpa del contribuente può essere desunta dalla sola sproporzione tra valore dichiarato e valore accertato o concordato. Il ricorso è infondato.

Giustamente la sentenza impugnata richiama in termini per nulla platonici la sussistenza nel sistema tributario generale di un principio fondamentale quale quello dell'obbligo del contribuente non soltanto di essere veritiero nei confronti del fisco, ma anche di collaborare per una sollecita e congrua, cioè nè eccessiva, applicazione dell'imposta.

Non ha infatti senso alcuno che il contribuente si limiti a rivendicare nei confronti del fisco dei diritti anche in senso metodologico in ordine al modo di accertamento del tributo quando non sia disposto a riconoscere di avere precisi doveri di denuncia e di indicazione, secondo anzi uno spirito che tende sempre più a dominare il difficile rapporto tra fisco e contribuente. Nel sistema delle imposte indirette, ancor più forse che in quello delle imposte dirette, questo obbligo di collaborazione, variamente richiamato e sanzionato dalle norme positive, si traduce nella puntualità della denuncia e nella congruità dell'indicazione dei valori occorrenti a formare la base imponibile.

A questo punto si innesta l'ulteriore esatta affermazione della sentenza impugnata che, sulla scorta di recenti precedenti della Suprema

Corte, riduce se non annulla la differenza di regime fra imposta di successione e imposta di registro (Cass., Sez. Un. 21 agosto 1972, n. 2695).

Tale seconda affermazione merita particolare attenzione perchè in definitiva proprio a questo livello concettuale si annida l'equivoco che è alla base della controversia.

Nella denuncia di successione è chiaro che non va indicato alcun prezzo perchè non vi è stato alcun fenomeno fattizio commutativo e qui con maggiore evidenza viene a scoprirsi il principio di auto-responsabilità del contribuente che assume l'impegno di indicare valori reali, cioè valori di comune mercato che sono poi gli unici valori che abbiano una sorta di oggettività nei rapporti intersoggettivi (come, a tacere di ben altro, indica la considerazione che un bene ricevuto *mortis causa* potrebbe avere per l'erede un valore economico grandissimo per una componente di affettività, e ciò nondimeno nessuna Amministrazione fiscale pretenderebbe una tassazione superiore al valore di mercato). Nei rapporti *inter vivos*, eminentemente nella compravendita, il sistema tributario non ha fatto obbligo esplicito e specifico al contribuente di indicare il valore venale o di mercato del bene compravenduto, per la ragione semplice, anche se capace di rivelarsi ingenua nella pratica, che il prezzo liberamente stipulato tra le parti si presume per comune esperienza come quello idoneo a rispecchiare in una libera contrattazione il valore di mercato. Non già che in ogni compravendita il prezzo pattuito rispecchi con certezza merceologica ed aritmetica un valore fisso comunemente accettato; anzi può dirsi che in definitiva neppure questa è una realtà assodata e certa, a causa della inevitabile fluttuazione degli stessi prezzi di mercato. Ma certo, quanto meno per approssimazione, i prezzi delle compravendite tendono fortemente, per la legge della domanda e dell'offerta, e per una conseguente sorta di intercomunicazione di vasi nel tessuto sociale economico, a coagularsi attorno a valori uniformi.

Quando di conseguenza si verifica un episodio derogativo, a causa delle più strane quanto indifferenti varianti del caso concreto implicanti anche soggettivismi psicologici, e sempre a prescindere dalle ipotesi di simulazione, si verifica la rottura tra la presunzione che ispira il sistema e la logica del singolo caso concreto. Si vuole dire in definitiva che le parti contraenti sono assolutamente libere nella loro autonomia contrattuale di fissare il prezzo più derogativo e più lontano dalla legge economica del prezzo di mercato, ma si vuole enunciare che in siffatta situazione, tutt'altro che estrema nella statistica commerciale, quell'obbligo di collaborazione di cui sopra si è detto e che i giudici di appello hanno esattamente collegato con l'art. 15 del r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, e con il successivo art. 17, postula necessariamente che il contribuente nel contesto del contratto o al più nell'ambito dei suoi rapporti con

l'Amministrazione fiscale in relazione alla registrazione di tale contratto, offra al fisco indicazioni utili per supplire al difetto di sintomatologia che nel caso concreto afferisce al prezzo pattuito e dichiarato. Solo così si realizza quella collaborazione che il sistema fiscale delle imposte indirette, e segnatamente dell'imposta di registro, assume come elemento componente della congrua liquidazione dell'imposta anche con riferimento a quei casi in cui, come nella permuta, il prezzo per definizione non deve essere dichiarato dalle parti contraenti eppure sussiste l'obbligo fiscale di autodenuncia (« valore validamente dichiarato dal contribuente ») (si veda in proposito anche l'art. 30 della legge di registro sostituito dagli artt. 15, 16 e 17 del r.d. 1639 - 1936).

Raggiunto questo risultato interlocutorio, occorre ricavarne le logiche conseguenze in ordine al tema dell'accollo degli interessi moratori previsti dalla legge 26 gennaio 1961, n. 29, in relazione al sistema sanzionatorio, che può ricostruirsi in base all'art. 40 della legge di registro e all'articolo unico della legge 28 marzo 1962, n. 147.

È del tutto evidente, e non occorre neppure soffermarsi su ciò, che la mera difformità in sè e per sè considerata tra valore accertato e prezzo dichiarato nei contratti *inter vivos* o valore indicato nella denuncia di successione, non esprime nulla di univocamente significativo ai fini della responsabilità per gli interessi moratori sulla somma che costituisce la differenza tra l'imposta globale e la imposta principale, cioè a dire sulla differenza di imposta che viene accertata in via complementare in seguito all'accertamento d'ufficio del valore venale.

Ma è altrettanto evidente che sorge immediatamente il problema della responsabilità per questo danno che il fisco ha subito per non avere potuto applicare subito una imposta principale che fosse già di per sè, al momento della registrazione dell'atto, congrua rispetto al valore reale del bene compravenduto. E, è appena il caso di dire, sembra ingenuo supporre che un sistema consenta impunemente alle parti di lucrare ai danni del fisco, e cioè della comunità politica, un vantaggio collegato proprio con quell'indicato difetto di collaborazione.

La mora d'altra parte nel pagamento del complemento di imposta, se pure necessaria per la soluzione della questione, anzi per il porsi stesso della questione, non è indicativa di una responsabilità. Si è detto infatti come mille obiettive ragioni possono spiegare una divergenza di valori, mentre se una responsabilità va costruita, essa non può che fondarsi sulla specifica imputazione del difetto di collaborazione, cioè in definitiva su un atteggiamento del contribuente che dolosamente o colposamente non ha consentito la liquidazione principale in modo congruo fino dal momento della originaria tassazione. Come poi in concreto possa configurarsi tale imputazione, non è materia tanto singolare da giustificare una specifica dissertazione. Certo, ad esempio, un prezzo irrisorio, anche se vero, potrà integrare gli estremi di una responsabilità

ove non bilanciato da indicazioni utili per un immediato accertamento del valore venale; ancora, la valutazione contrattuale di un bene di facile valutazione generale, come un titolo di borsa, integrerà un'altra ipotesi ove il valore pattuito sia diverso; non da ultima va considerata l'ipotesi di una diversità macroscopica tra prezzo e valore venale accertato.

D'altra parte, ancora, su questa materia non può che dominare insindacabile il potere di accertamento di fatto del giudice di merito, del quale, come appunto nel caso, va soltanto controllato sia l'aggancio logico con il principio, sia la razionalità nel metodo di accertamento, nella valutazione delle indicate variabili del fatto e infine nella motivazione dell'*iter* di giudizio. Ciò del resto come in tutti i casi in cui deve procedersi ad accertare la colpa nel comportamento del soggetto causativo di una situazione ingiusta e quando si deve procedere a sanzionare tale comportamento in prospettiva dell'incidenza del danno derivato da esso.

In proposito, pare utile verifica richiamare la giurisprudenza di questa Corte Suprema la quale è giunta a precisare che, ove nel giudizio sulla valutazione della corrispondenza tra prezzo e valore venale il contribuente in una qualsiasi fase del giudizio stesso offra spontaneamente il riconoscimento di un valore venale maggiore del prezzo dichiarato, la responsabilità per gli interessi moratori cessa al momento e nei limiti di tale offerta, essendo da quel momento il fisco posto in grado, per opera stessa del contribuente in colpa, di procedere agevolmente all'accertamento.

Per quanto riguarda il criterio utilizzato poi dai giudici di merito per concludere circa la sussistenza della colpa nel caso in esame, e cioè la differenza del quintuplo fra prezzo dichiarato e valore venale accertato in via definitiva, può addirittura osservarsi che simile divario si trova esattamente agli antipodi di quella « modesta entità » che questa Corte Suprema ha nei suoi precedenti giudicati assunto come criterio di tolleranza del divario stesso.

Anzi, una simile ampiezza non soltanto indica un mero difetto di collaborazione, già sufficiente di per sè a giustificare l'imputazione degli interessi, ma addirittura a far sospettare della vera e propria simulazione del prezzo. Nessuna sanzione di giustizia commutativa, nè comune come la rescissione nè perfino speciale come la revocatoria fallimentare, giunge mai a prendere in esame ipotesi così importanti. Di fronte ad esse, anche laddove, come nel caso, non si pone un problema di simulazione del prezzo, il meno che può dirsi è che il contribuente si è comportato in modo tale da determinare una deviazione dell'accertamento fiscale, e quindi non già soltanto sottraendo una doverosa collaborazione, ma addirittura provocando una colpevole particolare difficoltà di accertamento. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 luglio 1973, n. 1894 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Elia - *P. M.* Raja (conf.) - Soc. I.B.R.E.A. (avv. Corapi) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Tarin).

Imposta di registro - Accessione - Macchinari di opificio non materialmente smontati - Presunzione assoluta di trasferimento.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 47).

Poichè per presunzione « iuris et de iure » i macchinari di opificio industriale alienato che non siano stati smontati e trasportati altrove si considerano trasferiti assieme all'opificio anche se siano stati esclusi dalla vendita, è sufficiente per giustificare la liquidazione dell'imposta accertare (con apprezzamento insindacabile) che i macchinari si trovino nella loro sede al momento della vendita e che l'immobile sia un opificio industriale (1).

---

(1) Giurisprudenza costante: da ultimo Cass., 13 maggio 1971, n. 1381, in questa *Rassegna* 1971, I, 902; per la definizione del concetto di opificio Cass., 14 luglio 1972, n. 2391, *ivi*, 1972, I, 841.

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 luglio 1973, n. 2023 - *Pres.* Mirabelli - *Est.* Carnevale - *P.M.* Pascalino (conf.) - Barriello (avv. Pretelli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Fanelli).

Imposte e tasse in genere - Imposte indirette - Interessi - Prescrizione - Interruzione - Interruzione del credito d'imposta - Si estende agli interessi.

(l. 26 gennaio 1961, n. 29).

Il credito per interessi partecipa della natura del credito principale di imposta del quale costituisce accessorio, con la conseguenza che gli atti interruttivi della prescrizione del credito di imposta spiegano sul debito accessorio di interessi gli stessi effetti e quindi anche gli effetti particolari stabiliti nelle norme tributarie applicabili al caso (applicazione all'effetto particolare dell'interruzione regolato dall'art. 90 *della legge sull'imposta di successione*) (1).

(1-2) La prima sentenza è esatta e conforme all'orientamento costante della Cassazione (cfr. Cass., 5 gennaio 1972, n. 20, in questa *Rassegna*, 1972, I, 218 e Cass., 9 marzo 1973, n. 645, a proposito dell'efficacia interruttiva della prescrizione triennale, derivante dal ricorso alle Commissioni

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 26 marzo 1973, n. 831 - *Pres.* Pece - *Est.* Valore - *P. M.* Silocchi (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo) c. Giartosio (avv. Tumedei).

Imposte e tasse in genere - Interessi - Autonomia del credito degli interessi rispetto al credito del tributo - Atto interruttivo della prescrizione del tributo - Sua irrilevanza rispetto al credito di interessi - Fattispecie in tema di atto di dilazione.

Gli interessi di mora dovuti sulle tasse e imposte indirette di natura complementare sono dovuti, ai sensi della legge 28 marzo 1962, n. 147, indipendentemente da un ritardo colposo nell'adempimento dell'obbligazione principale (concernente il tributo complementare), cui accedono, nel senso che, accertata la dipendenza della liquidazione complementare dall'insufficienza degli elementi forniti dal contribuente, gli interessi, pur mancando la mora nel pagamento del tributo (complementare), si collegano, per espresso dettato legislativo, all'anteriore momento in cui, con il presupposto dell'obbligazione, è sorto per lo Stato il diritto a percepire l'imposta; accertata, invece, la indipendenza della liquidazione da un fatto imputabile al contribuente, gli interessi sono dovuti dal giorno della liquidazione stessa. Di conseguenza, il credito di interessi, pur partecipando della natura del credito principale, è autonomo, e l'atto interruttivo della prescrizione, cioè l'atto di dilazione, concerne non gli interessi, bensì il tributo, rispetto al quale (e ad esso soltanto) importa riconoscimento del debito (2).

---

ai sensi degli artt. 140 e 141 della legge di registro). La seconda sentenza, in contrasto con la prima (sia pure relativamente a un caso di specie), non può condividersi.

Invero se si considera che l'obbligazione degli interessi, pur formalmente autonoma, è tuttavia accessoria di quella principale per il capitale, della cui natura partecipa (cfr. in materia tributaria, Cass., 23 ottobre 1967, n. 2612, in questa *Rassegna*, 1967, I, 883), e se si considera altresì che gli interessi dovuti, come nella specie, per il ritardo nell'adempimento, hanno la funzione di assicurare una integrale soddisfazione di una unica ragione di credito (cfr. Cass., 14 giugno 1957, n. 2241, *Mass. Foro it.*, 1957, Giuris. 959), deve, in definitiva, ritenersi che gli atti, ai quali si attribuisce valore interruttivo della prescrizione in base alla espressione che essi costituiscono la volontà del creditore di conseguire la realizzazione del proprio credito, un tale valore deve riconoscersi con riguardo al diritto stesso nella sua integrità, e quindi, anche con riguardo agli accessori costituiti dagli interessi.

I

(*Omissis*). — Manifestamente infondate sono, poi, le altre censure, con le quali si contesta che l'interruzione della prescrizione prevista dal più volte citato art. 90 della legge tributaria sulle successioni sia applicabile al diritto relativo agli interessi, trovando questo il suo fondamento in una legge diversa da quella anzidetta e, per gli interessi maturati anteriormente alla data dell'entrata in vigore della legge n. 29 del 1961, addirittura in una norma di diritto comune.

Il credito per interessi, pur avendo carattere autonomo, partecipa, infatti, della natura del credito principale, del quale costituisce un accessorio (v. sen. 23 ottobre 1967, n. 2612) per cui, quando accede al debito per l'imposta di successione, integra il debito d'imposta (cfr. sent. 3 luglio 1968, n. 2214). D'altra parte, anche gli interessi retroattivi previsti dalla legge 26 gennaio 1961, n. 29, — pur non essendo del tutto identici a quelli di mora nelle obbligazioni pecuniarie di cui all'art. 1224 c.c., distinguendosi da essi per alcuni particolari aspetti — si fondano, al pari di quelli pretesi dall'Amministrazione Finanziaria per il periodo anteriore alla data dell'entrata in vigore della detta legge n. 29 del 1961, sulla mora, intesa come ritardo nell'adempimento dovuto a causa imputabile al debitore, ai sensi dell'art. 1218 c.c. (v. di recente, sent. S.U. 21 agosto 1972, n. 2694).

Del pari ove venga posto in discussione il debito di imposta in seguito a ricorso amministrativo o a domanda giudiziale, e sospesa perciò la prescrizione dell'intero rapporto tributario, è fuor d'opera parlare degli interessi, che ad esso accedono e con esso formano un tutto unico, come affermato nella sentenza n. 2023. E se non è configurabile una domanda degli interessi indipendentemente dal risultato della controversia sulla debenza o sull'ammontare del tributo, non vi è inerzia del creditore a cui possa riconoscersi effetto interruttivo; per altro la conferma dell'accertamento, dimostrando che il tributo sarebbe stato esigibile fin dall'origine — in quanto conforme a legge — se il contribuente non avesse frapposto ostacoli alla esazione, consente la determinazione del periodo di ritardo risultato colpevole e quindi l'ammontare del danno risentito dallo Stato dall'indebito godimento della somma fruita dal contribuente.

Tali considerazioni inducono a ritenere che l'obbligazione degli interessi è unita in modo indissolubile all'obbligazione del tributo, e ne segue le sorti. Nè a diversa conclusione spinge la disposizione dell'art. 2948, n. 4 c.c. che, prevedendo uno specifico termine prescrizionale per gli interessi, potrebbe far ritenere che il legislatore abbia voluto porre una disciplina del tutto autonoma della relativa obbligazione.

Ben vero, in primo luogo va osservato che la specifica disposizione va riferita alla sola ipotesi di obbligazione di interessi, appunto qualificabili in autonomia (come ad es. nel mutuo, in genere, e nelle obbligazioni emesse da società), e cioè di interessi che siano dovuti come prestazioni pe-

Data l'identità di natura degli interessi rispetto al debito principale di imposta e degli interessi moratori dovuti dal contribuente prima e dopo l'entrata in vigore della legge n. 29 del 1961, le cause di interruzione della prescrizione relative al debito principale non possono, quindi, non ritenersi applicabili al debito accessorio relativo agli interessi. — (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — L'unica questione riproposta dall'amministrazione è quella relativa alla idoneità dell'atto di dilazione, intervenuto tra il contribuente e la Finanza per il pagamento dell'imposta di successione, ad interrompere la prescrizione, oltre che per il capitale, anche relativamente a quei particolari interessi che al tributo stesso possono essere applicati ai sensi delle citate leggi n. 29 del 1961 e 147 del 1962. Quest'ultima (denominata « interpretazione autentica della legge 26 gennaio 1961, n. 29, circa la disciplina degli interessi di mora dovuti sulle tasse ed imposte indirette sugli affari di natura complementare »), col suo « articolo unico », sancisce che: « gli interessi moratori, previsti dalla legge 26 gennaio 1961, n. 29, dovuti sulle somme da corrispondersi all'erario per i tributi indiretti sugli affari di natura complementare, che non poterono essere liquidati integralmente al momento della liquidazione principale per mancanza od insufficienza degli elementi occorrenti alla liquidazione, decorrono dallo stesso giorno in cui, per essere sorto il rapporto tributario, è dovuto il tributo principale ».

« Se la mancanza o l'insufficienza degli elementi occorrenti alla liquidazione del tributo complementare non è dipesa da fatto imputabile al contribuente, gli interessi sul tributo stesso decorrono dal giorno in cui ne è avvenuta la liquidazione ».

---

riodiche « in relazione ad una causa debendi continuativa (Cass., 16 maggio 1962, n. 1105, *Giust. civ.*, 1962, I, 1004; Cass., 3 luglio 1968, n. 2214, in questa *Rassegna*, 1948, I, 783). E poi va osservato, in relazione all'ipotesi che la ripetuta norma debba ritenersi dettata per ogni sorta di interessi (Cass., 21 febbraio 1966, n. 521, *Giust. civ.*, 1966, I, 857), che ciò nemmeno deve costituire ostacolo alla tesi prospettata circa l'estensione al credito di interessi dell'efficacia degli atti interruttivi riferiti al solo capitale. Invero se la ratio della disposizione è da ravvisare nell'intento di evitare più pesanti oneri al debitore, quando il creditore trascuri di far valere sollecitamente le proprie ragioni, può dirsi che ciò sempre si colleghi al principio ispiratore delle regole sulla prescrizione in ordine all'inerzia dell'avente diritto, e può perciò rilevarsi che, in definitiva, anche quella prescrizione breve debba ritenersi validamente interrotta, allorchè il creditore, richiedendo prima del decorso termine prescrizionale il pagamento del capitale, dimostri di voler sollecitare l'adempimento da parte del debi-

Come si evince dalla stessa legge ed è stato posto in evidenza da questa Corte Suprema con la sentenza n. 2612 del 23 ottobre 1967, il debito degli interessi (qualificati « moratori ») sussiste indipendentemente da un ritardo colpevole nell'adempimento dell'obbligazione principale (concernente il tributo complementare) cui accede: ciò nel senso che, una volta accertata la dipendenza della liquidazione complementare dall'insufficienza degli elementi forniti dal contribuente, detti interessi, pur mancando la mora nel pagamento della relativa imposta (complementare), si collegano, per espresso dettato legislativo (ed in deroga ai principî comuni), all'anteriore momento in cui, con il presupposto dell'obbligazione tributaria, è sorto il diritto dell'erario a percepire l'imposta nel suo intero ammontare, commisurato al valore venale dei beni quale risulterà dal definitivo accertamento.

Se, invece, l'insufficiente dichiarazione possa qualificarsi come fatto non imputabile al contribuente, la stessa legge (ult. parte dell'articolo) esclude la decorrenza retroattiva degli interessi, disponendo che, in tal caso, essi sono dovuti dal giorno della liquidazione del tributo complementare.

Ora è evidente che, attesa la particolare disciplina di detti interessi moratori, il relativo credito, che ha natura autonoma, pur partecipando della natura del credito principale di imposta, non è a questo ultimo collegato da quell'unione indissolubile che l'amministrazione vorrebbe ravvisare.

Invero, il giudizio circa la imputabilità o meno al contribuente della ritardata liquidazione e la conseguente pretesa degli interessi moratori compete all'erario che deve farne esplicita richiesta (cui il contribuente può eventualmente opporsi); talchè il fatto stesso che gli interessi in questione possono essere dovuti in diverso ammontare in relazione alle specifiche fattispecie ed alle valutazioni dell'Amministrazione Finanziaria porta ad escludere l'asserito nesso di indissolubilità tra l'obbligazione per interessi e l'obbligazione tributaria principale (complementare), prospettato dall'amministrazione per dedurne che l'atto interruttivo della

---

tore, a cui carico, quindi, non possono non restare le conseguenze dell'eventuale ulteriore ritardo.

In definitiva un atto interruttivo della prescrizione si riferisce, inevitabilmente, sia al capitale, che agli interessi relativi.

E l'atto di dilazione, come l'atto di riconoscimento del debito, è atto interruttivo, valido per il capitale e valido per gli interessi (art. 65, IX comma, legge successioni). Anzi la Corte di Cassazione, proprio in relazione all'accordo di dilazione, ha ritenuto che esso è idoneo a produrre gli effetti interruttivi della prescrizione, i quali cessano non appena si è verificata la decadenza della dilazione (Cass., 13 luglio 1968, n. 2490, in questa *Rassegna,* 1968, I, 800).

U. GARGIULO

prescrizione relativo alla seconda obbligazione valga anche per la prima. Pertanto, anche a non volere aderire a quanto recentemente affermato da questa Suprema Corte (Cass., 18 luglio 1969, n. 2662), che cioè « l'atto di sottomissione e garanzia, di cui all'ultimo cpv. dell'articolo 65 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, in materia di imposta di successione, attiene soltanto alla dilazione dell'imposta, che il contribuente ha diritto di domandare nel suo interesse... ma non implica affatto il riconoscimento del debito e la rinunzia a contestarlo da parte del contribuente », il ricorso non merita comunque accoglimento.

E' pacifico, infatti, che, contestualmente alla stipula del contratto (2 gennaio 1963), venne liquidata l'imposta complementare di successione. In tale momento, quindi, l'amministrazione era in possesso di tutti gli elementi occorrenti anche per la liquidazione degli interessi, ma non formulò allora la relativa richiesta, mentre il successivo atto di dilazione (2 maggio 1963) ebbe per oggetto unicamente l'imposta complementare (e più precisamente solo una parte di essa, giacchè quella non dilazionabile venne soddisfatta), nonchè gli interessi del 5% a scalare sulla somma dilazionata.

Orbene, anche ammesso che detto atto di dilazione importasse riconoscimento del debito e quindi interruzione della prescrizione, tale effetto non potrebbe riconoscersi che relativamente alla sola obbligazione principale, esattamente quantificata, ma non all'autonoma obbligazione per interessi moratori, richiesti per la prima volta con la ingiunzione del 2 aprile 1966 (con riferimento alla totalità del tributo, e cioè anche per la parte non oggetto di dilazione), quando era ormai già scaduto il termine triennale di prescrizione, decorrente dal concordato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 luglio 1973, n. 2111 - *Pres.* Caporaso - *Est.* La Torre - *P. M.* Consorzio Agrario di Vercelli (avv. Manghini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Avella).

Imposta di registro - Agevolazione per i consorzi agrari - Limiti.
(d.l. 7 maggio 1948, n. 1235).

L'agevolazione in favore dei consorzi agrari stabilita nell'art. 38 del d.l. 7 maggio 1948, n. 1235, non è una agevolazione soggettiva riferibile a tutte le finalità istituzionali dell'ente, ma una agevolazione obiettiva limitata agli atti necessari o opportuni per attuare la trasformazione dei consorzi da enti di diritto pubblico in società cooperative di

diritto privato; di conseguenza non può fruire dell'agevolazione un atto di acquisto di un terreno destinato a dare migliore sistemazione agli impianti (1).

---

(1) Conforme è l'altra sentenza in pari data n. 2112. Giurisprudenza ormai pacifica: 13 giugno 1969, n. 2087; 22 novembre 1969, n. 3803; 27 febbraio 1970, n. 479; 16 febbraio 1971, n. 388; *Riv. Leg. Fisc.*, 1969, 2385, 1970, 625 e 1467, 1971, 1580.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1973, n. 2278 - *Pres.* Caporaso - *Est.* Caleca - *P. M.* Caccioppoli (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Cavalli) c. Trebbi.

Imposta di registro - Solidarietà - Parte contraente - Soggetto che ha partecipato alla formazione dell'atto come rappresentante - È tale.

(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 93).

Sono solidalmente obbligate per il pagamento dell'imposta di registro tutte le parti contraenti fra le quali vanno comprese quelle che comunque siano intervenute nell'atto anche in qualità di rappresentante, procuratore, mandatario e simili (1).

---

(1) Decisione esattissima che opportunamente conferma una antica giurisprudenza dopo che qualche incertezza si era di recente manifestata in relazione ai problemi processuali.

Sul punto specifico Cass., 4 ottobre 1971, n. 2688 (*Riv. leg. fisc.*, 1972, 1147) e 6 ottobre 1972, n. 2856 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 217). Sulla analoga questione della solidarietà nel caso di più convenzioni contenute in un unico atto, Cass., 5 maggio 1972, n. 1358 (in questa *Rassegna*, 1972, I, 678) e 12 febbraio 1973, n. 406, (*ivi*, 1973, I, 424).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1973, n. 2286 - *Pres.* Giannattasio - *Est.* Elia - *P. M.* Caccioppoli (conf.) - *Aloisi* (avv. Pamarici) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano).

Imposta di registro - Mutuo fondiario in cartelle - Acconto in contanti - Non è compreso nell'abbonamento previsto nell'art. 27 del r. d. 16 luglio 1905, n. 646.

(r.d. 16 luglio 1905, n. 646, art. 27; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 8 e tabella *B* art. 46).

Imposta di registro - Agevolazioni per le case di abitazione non di lusso - Mutuo per la costruzione di un fabbricato di vari appartamenti - Costruzione di un solo appartamento con caratteristiche di lusso - Decadenza dall'agevolazione per l'intera operazione di mutuo.
(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 18).

Il patto col quale l'ente mutuante anticipa in danaro una somma che sarà riassorbita con il perfezionamento dell'operazione di mutuo in cartelle è del tutto autonomo e indipendente e quindi non può essere ricompreso nell'abbonamento previsto per il mutuo fondiario (1).

La costruzione anche di un solo appartamento con caratteristiche di lusso, rende inapplicabile l'agevolazione dell'art. 18 della legge 2 luglio 1949, n. 408, all'intera e indivisibile operazione di mutuo avente per oggetto la costruzione di un edificio, anche se la gran parte degli appartamenti costruiti non ha caratteristiche di lusso (2).

(*Omissis*). — Col primo mezzo i ricorrenti denunciano violazione degli artt. 9 e 46 della legge di registro 30 dicembre 1923, n. 3269, nonchè dell'art. 27 del r.d. 11 luglio 1905, n. 646, e dell'art. 46 della tabella *B* allegata alla citata legge di Registro, in relazione all'art. 360 c.p.c. deducendo che erroneamente la Corte di merito aveva negato che le agevolazioni fiscali previste dalle citate norme per i contratti di mutuo fondiario in cartelle potessero essere applicate anche a mutui costituenti acconti sui predetti mutui fondiari, in attesa del perfezionamento dei contratti relativi a detti mutui in cartelle.

(1-2) La prima massima, che ha un precedente specifico nella sent. 20 marzo 1972, n. 842 (*Dir. prat. trib.*, 1973, II, 230), assai correttamente restringe l'ambito di applicazione dell'abbonamento previsto nell'art. 27 del r.d. 16 luglio 1905, n. 646 per i mutui fondiari. E' da sottolineare la definizione che si da di connessione strumentale o di mezzo al fine; solo un nesso di *necessità* può giustificare l'estensione del trattamento tributario di favore ad un negozio senza il quale non sarebbe possibile realizzare l'atto previsto nella norma. Si riporta così il vago concetto di connessione strumentale nell'alveo dell'art. 9 della legge di registro. Una simile tendenza si può riscontrare nell'altra recente sentenza 15 febbraio 1973, n. 478 (in questa *Rassegna*, 1973, I, 449). In passato si è fatto ricorso alla connessione strumentale con ben diverso criterio, per allargare la portata delle norme di agevolazione ben oltre i limiti del nesso di necessità (v. *Relazione Avv. Stato*, 1966-70, II, 450 e s.). Per ipotesi analoghe, di anticipazione di somma in attesa del perfezionamento del mutuo v. Cass. 15 aprile 1971 n. 1056, (*ivi*, 1971, I, 852); per l'ipotesi inversa di ritensione della somma mutuata in attesa del perfezionamento delle garanzie 3 aprile 1971, n. 944 e 15 marzo 1972, n. 751, (*ivi*, 1971, 852 e 1972, 345).

La seconda massima è di evidente esattezza.

La censura è infondata. L'art. 27 del r.d. 16 luglio 1905, n. 646, prevede uno speciale trattamento di favore per i mutui fondiari nel senso che per essi l'imposta di registro viene pagata mediante erogazione annuale a titolo di abbonamento, in riferimento all'art. 46 della legge di Registro 30 dicembre 1923, n. 3269. Per l'art. 9 della stessa legge di Registro e per il citato art. 46 della tariffa *B*, l'agevolazione tributaria predetta deve applicarsi anche ai negozi collegati, al mutuo fondiario per il quale è prevista, da nesso strumentale di mezzo a fine (Cass., 20 marzo 1972, n. 842).

Come questa Suprema Corte ha avuto modo di chiarire, il collegamento mediante nesso strumentale di mezzo a fine richiesto dalla legge per l'estenzione del beneficio implica che tra i due contratti non vi sia autonomia, ma sussista un rapporto di dipendenza causale, per cui non sia possibile l'esecuzione del mutuo fondiario senza l'esistenza del diverso contratto ad esso strumentalmente e teleologicamente collegato. Il contratto collegato deve essere necessario per l'attuazione del mutuo fondiario (Cass., 20 marzo 1972, n. 842). L'accertamento dei presupposti di fatto integranti tali rapporti di connessione strumentale costituisce apprezzamento di fatto devoluto al giudice di merito, se congruamente e correttamente motivato, non sindacabile in Cassazione. (Cass., 11 novembre 1969, n. 3672). Il giudice di merito, trattandosi di imposta di registro, deve aver riguardo all'intrinseca natura dell'atto (Cass., 24 settembre 1970, n. 1698).

Nella specie come con motivazione adeguata e corretta ha ritenuto la Corte di merito il nesso di collegamento fra i due contratti di mutuo, quello di acconto in danaro e quello di mutuo fondiario in cartelle era escluso sia dalla mancanza di strumentalità, in base alla ovvia considerazione che il mutuo fondiario in cartelle poteva sussistere ed attuarsi indipendentemente dall'esistenza di acconti in denaro e sia dalla diversa natura dei due mutui, l'uno in cartelle e l'altro in denaro, onde la loro assoluta autonomia, implicava, conseguenzialmente, una diversa struttura di tassazione (abbonamento, per l'uno, e registrazione, per l'altro).

Il primo motivo pertanto va rigettato.

Col secondo mezzo i ricorrenti denunciano violazione delle leggi sulle agevolazioni fiscali in materia edilizia e particolarmente della legge nazionale 2 luglio 1949, n. 408, nonchè delle leggi regionali siciliane 27 aprile 1954, n. 11, 18 ottobre 1954, n. 37, 29 luglio 1957, n. 46, 12 novembre 1959, n. 29, e 27 dicembre 1961, n. 22, in relazione all'art. 360 c.p.c., deducendo che, erroneamente, e decidendo con ultrapetizione, fuori delle richieste delle parti, la Corte di merito negò i benefici fiscali derivanti dalle citate leggi nazionali, e regionali, affermando che uno degli appartenenti dell'edificio cui si riferiva il mutuo dovesse considerarsi di lusso, mentre comunque, per gli altri, sicuramente non di lusso, i benefici avrebbero dovuto trovare applicazione,

ed inoltre affermando, in contrasto con gli atti, che la costruzione non fosse corrispondente alle leggi e regolamenti edilizi ed alle prescrizioni della licenza di costruzione.

Anche questa censura è infondata. Non incorre nel vizio di ultrapetizione il giudice che senza alterare i fatti esposti ne ricava argomentazioni diverse relativamente alla decisione sul *petitum* sostanziale sottopostogli dalle parti. (Cass., 5 febbraio 1971, n. 276). Nella specie al fine di decidere sull'applicabilità delle agevolazioni fiscali, richieste dai ricorrenti, e negate dall'Amministrazione Finanziaria, il giudice doveva accertare la sussistenza dei presupposti di fatto, necessari alla concessione dei richiesti benefici, e la prova di tale sussistenza incombeva, come è ovvio, agli attuali ricorrenti, che ne chiedevano l'applicazione.

La Corte di merito provvide a tale accertamento di fatto, necessario ai fini del decidere, e negò, con adeguata e corretta motivazione, e, dunque, con apprezzamento insindacabile in sede di legittimità, che i ricorrenti avessero adempiuto al detto onere probatorio.

La Corte di appello rilevò infatti che dagli atti e specie da un certificato 14 settembre 1962 del Sindaco di Messina risultava che nell'edificio, per la costruzione, unitaria, del quale, erano stati concessi il mutuo fondiario in cartelle e l'autonomo acconto in denaro, era compreso un appartamento di lusso. I detti mutui, riguardando inscindibilmente, tutti gli appartamenti dell'edificio, venivano, dunque, ad essere concessi, anche, per la casa di lusso in questione: onde ai mutui medesimi non si potevano applicare, neppure in parte, i benefici fiscali, previsti solo per i mutui destinati esclusivamente ad abitazioni non di lusso. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1973, n. 2289 - *Pres.* Saja - *Est.* La Torre - *P. M.* Pandolfelli (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Baccari) c. Barresi (avv. Ballati).

Imposte e tasse in genere - Violazione delle leggi finanziarie e valutarie - Reato estinto - Ingiunzione per il pagamento del solo tributo - Legittimità - Necessità del preventivo procedimento di contestazione in sede amministrativa - Esclusione.
(l. 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 55 e segg.).

Il procedimento amministrativo di contestazione, pronuncia di ordinanza dell'intendente, ricorso al Ministro ecc. regolato dagli artt. 55 e segg. della legge 7 gennaio 1929, n. 4, è predisposto per la determinazione della pena pecuniaria; conseguentemente nell'ipotesi di trasgres-

sione costituente reato e di dichiarazione di estinzione del reato medesimo, alla riscossione del solo tributo può procedersi mediante ingiunzione direttamente opponibile innanzi all'A.G.O. (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo di ricorso la Finanza censura l'impugnata sentenza per violazione di legge e vizio di motivazione, deducendo:

a) che la speciale procedura prevista dall'art. 55 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 (sulla repressione delle violazioni delle leggi finanziarie) e dall'art. 52 l. 19 giugno 1940, n. 762 (istitutiva dell'I.G.E.) non è applicabile alle violazioni di natura penale (ex. art. 2 legge del 1929, cit.), neanche quando sopravvenga la prescrizione del reato;

b) che, nel caso in esame, avendo l'ufficio azionato la pretesa tributaria mediante ingiunzione, successiva all'estinzione del reato, e ricorrendo la piena giurisdizione dell'A.G.O., il contribuente era in grado di avvalersi di una difesa ben più ampia di quella che avrebbe potuto offrirgli la (non consentita) procedura del reclamo in sede amministrativa.

Il ricorso è fondato.

È pacifico in fatto che la pretesa fiscale di cui all'opposta ingiunzione fu, inizialmente, oggetto di un decreto penale di condanna poscia revocato dal Tribunale di Roma per estinzione del reato, cui appunto fece seguito la suddetta ingiunzione di pagamento per un importo pari all'imposta evasa (e sopratassa), *esclusa ogni penalità o pena pecuniaria* (ex artt. 2 e 3 della cit. legge n. 4 del 1929).

Ciò premesso, non può dubitarsi della legittimità del mezzo prescelto dalla Finanza per la realizzazione del vantato diritto, il cui oggetto, tolta l'ammenda ricollegabile all'ormai estinto reato e non richiesta la pena pecuniaria di cui mai si fece carico al contravventore (non più perseguibile per la commessa infrazione), si riduceva unicamente al recupero del credito erariale. E per realizzare questo diritto, che traeva titolo dall'obbligazione tributaria e solamente da essa, l'Ufficio non era tenuto a svolgere preventivamente la speciale procedura prevista dall'art. 55 della citata legge n. 4 del 1929.

---

(1) Decisione esattissima. La procedura regolata negli artt. 55 e segg. della legge 7 gennaio 1929, n. 4, ha per oggetto la sola determinazione della pena pecunaria (sanzione civile) e ad essa non deve e non può farsi ricorso per l'accertamento della sola imposta. Se quindi si è al di fuori delle ipotesi in cui « sia stabilita la pena pecuniaria » quella forma di procedimento amministrativo è estranea. Non è dubbio, poi, che la Finanza possa avvalersi dell'ingiunzione per il recupero del credito di imposta dopo che sul reato si sia pronunciato il giudice penale (Cass., 14 aprile 1969, n. 1188, in questa *Rassegna*, 1969, I, 335).

Tale norma, erroneamente applicata dalla Corte d'appello di Roma, prescrive infatti che « per le violazioni delle norme finanziarie, per cui sia stabilita la pena pecuniaria, l'intendente di finanza... notifica al trasgressore il verbale di accertamento e lo invita a presentare le sue deduzioni », dopo di che, qualora « accerti l'esistenza della violazione e la responsabilità del trasgressore, determina con provvedimento motivato, sotto forma di ordinanza, l'ammontare della pena pecuniaria ». Previsione, codesta, dalla quale risulta chiaramente che il procedimento amministrativo ivi regolato torna applicabile nel concorso di almeno due condizioni: *a*) che si tratti di trasgressione non costituente reato (art. 2) ma per la quale sia prevista una pena pecuniaria di natura civile (art. 3); b) che l'irrogazione di questa pena, previo accertamento della contravvenzione fiscale, sia l'oggetto e il fine dell'ordinanza intendentizia.

Ebbene, nè l'una nè l'altra di tali condizioni (come accertato nel giudizio di merito), ricorreva nella fattispecie: *a*) non la prima, perchè la violazione addebitata al Barresi aveva natura di reato (art. 2), estinto il quale la conseguenza non è certo la sua trasformazione in illecito amministrativo, sanzionabile con pena pecuniaria (art. 3), ma semplicemente il venir meno della sua punibilità (ex artt. 2 o 3); b) non la seconda, poichè, coerentemente a tale premessa, l'Amministrazione non ha preteso nè l'accertamento della responsabilità del trasgressore nè la sua condanna alla conseguente pena pecuniaria, essendosi limitata a chiedere — come già si è detto — il pagamento del debito d'imposta.

Il che, sotto forma di ordinaria azione cognitoria o di opposizione all'ingiunzione (come nella specie), è materia di normale controversia devoluta alla diretta e piena *cognitio dell'*A.G.O.: di fronte alla quale attore e convenuto o intimante e ingiunto sono abilitati a svolgere, senza limiti di difesa o di indagine, le contrapposte ragioni in ordine all'oggetto dedotto in giudizio. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1973, n. 2290 - *Pres.* Icardi - *Est.* Elia - *P. M.* Caccioppoli (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Siconolfi) c. Comune di Trieste.

Imposta di registro - Agevolazioni per le opere pubbliche di interesse degli enti locali - Opera non ammissibile a contributo ex lege 3 agosto 1949, n. 589 - Agevolazione in base alla legge 6 febbraio 1951, n. 126 - Compete.

(l. 3 agosto 1949, n. 589, artt. 3 e 18; l. 6 febbraio 1951, n. 126, articolo unico).

L'agevolazione per le opere pubbliche di interesse degli enti locali è stata estesa con la legge 6 febbraio 1951, n. 126, anche alle opere che

non possono fruire del contributo, purchè rientrino obiettivamente fra quelle definite nella legge 3 agosto 1949, n. 589; pertanto un comune con popolazione superiore a 150.000 abitanti può godere dell'agevolazione per la costruzione di un acquedotto anche se non può essere ammesso a fruire del contributo (1).

(*Omissis*). — Con l'unico motivo del ricorso l'Amministrazione delle Finanze dello Stato denuncia violazione dell'articolo unico della legge 6 febbraio 1951, n. 126, insufficiente motivazione circa un punto decisivo, in relazione all'art. 360, nn. 3 e 5 c.p.c., deducendo che erroneamente la Corte di merito ha ritenuto applicabili le agevolazioni tributarie previste dall'art. 18 della legge 3 agosto 1949, n. 589, al comune di Trieste, con popolazione superiore ai 150 mila abitanti.

La censura è infondata.

Per la costruzione, l'ampliamento e il miglioramento, di opere di interesse degli Enti locali, la legge 3 agosto 1949, n. 589, prevede all'art. 3 un contributo statale del 3% a favore dei comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti ma non superiore ai 150 mila abitanti. All'art. 18 la stessa legge prevede che gli atti stipulati dagli Enti locali ed occorrenti per l'attuazione della legge medesima, nonchè gli atti di cessione del contributo statale, sono soggetti al trattamento fiscale stabilito per gli atti stipulati dallo Stato. La successiva legge 6 febbraio 1951, n. 126, all'articolo unico dispone che « le agevolazioni fiscali e tributarie concesse con l'art. 18 della legge 3 agosto 1949, n. 589, recante provvedimenti per agevolare l'esecuzione di opere pubbliche

---

(1) Questione nuova risolta in modo che desta perplessità. Sostanzialmente la S.C. ha affermato che, avendo già la legge n. 589 del 1949, stabilito l'agevolazione per le ipotesi in cui era ammissibile il contributo, la legge del 1951 non poteva avere altro significato che quello di estendere l'agevolazione alle ipotesi in cui il contributo non poteva essere concesso per opere obiettivamente rientranti nella definizione degli artt. 2 e segg. della legge del 1949; questa interpretazione sarebbe tanto certa (*in claris non fit interpretatio*) da non consentire una disamina più approfondita diretta a ricercare la « mens legis ».

Tanta certezza non sembra che possa essere proclamata: la legge numero 589, stabiliva uno strettissimo legame tra agevolazione e concessione del contributo, nel senso che erano agevolate solo le opere per le quali il contributo era stato in concreto concesso e non quelle che, pur avendo i requisiti fissati negli artt. 2 e segg., non avevano ottenuto, quale che ne fosse la ragione, il contributo dello Stato; accadeva così che proprio i comuni più sacrificati, rimasti esclusi dal contributo (per esaurimento dei relativi fondi statali), dovessero sostenere gli oneri tributari se eseguivano le stesse opere con fondi propri.

Lo scopo della legge del 1951, intervenuta subito dopo il primo anno di applicazione della legge del 1949, fu per l'appunto quello di porre ri-

di interesse degli enti locali spettano anche nel caso che tali enti provvedano senza il contributo dello Stato alla esecuzione delle opere pubbliche previste in detta legge ».

Come è stato ritenuto dalla Commissione centrale delle imposte, con la decisione 8 luglio 1964, nonchè dal tribunale di Trieste con la sentenza 13 marzo - 20 aprile 1968, e dalla Corte di appello di Trieste con la sentenza qui denunciata del 19 giugno - 22 luglio 1970, e come espressamente e chiaramente risulta dalla lettera stessa della legge 3 agosto 1949, n. 589, all'art. 3 ed all'art. 18, il legislatore, per agevolare la costruzione di opere pubbliche di interesse degli enti locali, stabilì con la legge n. 589 del 1949, un contributo (art. 3) e un trattamento fiscale di favore (art. 18), entrambi dovuti, per la legge medesima, in relazione alla popolazione. Sia il contributo che i benefici fiscali erano dovuti, insieme, ai comuni con la stessa aliquota di abitanti, e, per la costruzione di acquedotti, il beneficio fiscale era concesso solo ai comuni che già avessero il contributo del 3%, cioè che avessero una popolazione non inferiore a 30 mila e non superiore a 150 mila abitanti.

Come è stato ritenuto concordemente dalle decisioni sopra richiamate, e come chiaramente risulta dalla lettera dell'articolo unico della legge 6 febbraio 1951, n. 126, con detta legge si stabilì che il beneficio fiscale spettava anche ai comuni che non avessero diritto al contributo statale, e, cioè, indipendentemente dalla popolazione. Restava comunque fermo il limite relativo alla popolazione per la concessione del contributo, dalla quale il beneficio fiscale era reso, invece, autonomo ed indipendente. Il trattamento tributario di favore, sempre secondo la lettera della legge e secondo le sopra richiamate concordi interpretazioni, veniva così concesso sempre che gli atti fossero destinati alle opere pubbliche che la legge n. 589 del 1949 aveva inteso di incrementare, ancorchè interessanti comuni od enti locali non aventi, per la loro popolazione, diritto anche al contributo statale.

---

medio a tale inconveniente, consentendo l'agevolazione nel caso che gli enti, che potevano ottenere ma non avevano ottenuto il contributo, provvedessero alla esecuzione delle opere previste nella legge n. 589, con altre risorse. Non è affatto vero che l'agevolazione fosse già contenuta nella legge del 1949, per le ipotesi in cui il contributo poteva essere concesso e che la legge del 1951, non avrebbe avuto una ragione se non avesse esteso l'agevolazione oltre i limiti già stabiliti. E non può affermarsi che l'agevolazione competa sempre quando si eseguono opere obiettivamente rientranti nella previsione della legge del 1949, perchè, per la maggior parte le provvidenze di questa legge sono destinate non soltanto ad enti locali di determinate caratteristiche (popolazione) ma soprattutto ad enti

Nelle decisioni richiamate fu esattamente rilevato che le agevolazioni fiscali spettano se le opere rientrano, obbiettivamente, fra quelle previste dall'art. 3 della legge n. 589 del 1949, indipendentemente dalla popolazione dell'ente locale cui interessano, e, dunque, dal diritto al contributo statale.

Poichè per la legge n. 589 del 1949, in ipotesi di contributo statale già spettavano le agevolazioni fiscali, la nuova legge n. 126 del 1951, espressamente intese concedere tali agevolazioni anche se non spettasse il contributo statale.

La ragione per cui il contributo statale non era concesso era del tutto indifferente alla concessione dell'agevolazione tributaria. In alcun modo la legge n. 126 del 1951 prese infatti in considerazione il motivo per cui il contributo statale non era concesso: e in alcun modo ritenne che per aversi l'agevolazione fiscale occorreva che il contributo non fosse stato dato per difetto di fondi dello Stato.

Il testo della legge n. 126 del 1951, come è stato rettamente e concordemente inteso dalla triplice richiamata interpretazione giurisprudenziale e come risulta dalla chiara sua lettera, non consente arbitrarie limitazioni che il legislatore non volle, allorchè dispose che le agevolazioni fiscali spettavano anche se non vi fosse contributo statale. Dal momento che se vi era contributo statale già i benefici tributari erano dovuti, è evidente che la nuova legge non poteva concederli se non nella ipotesi che già non fossero dovuti, e, cioè, che non vi fosse già il diritto al contributo statale. Dunque, la concessione dei benefici fiscali non poteva intendersi estesa se non alle ipotesi già non comprese nel disposto della legge precedente n. 589 del 1949: e cioè riguardava i casi in cui, per la loro popolazione, gli enti locali non avessero diritto al contributo dello Stato. In tale ipotesi, avrebbero, in virtù della nuova legge 126 del 1951, avuto diritto, comunque, ai benefici fiscali, che venivano a prescindere dal diritto ai contributi statali, mentre invece per la legge n. 589 del 1949, sarebbero spettati solo se vi fosse stato il diritto (in relazione alla popolazione) ed avere anche i contributi.

In tale chiarissima formulazione dell'articolo unico della nuova legge 126 del 1951, soccorre il principio « in claris non fit interpreta-

---

che non siano già provvisti delle opere medesime o che non abbiano la necessità di migliorare ed ampliare le opere esistenti; la legge del 1951, fa espresso riferimento alle opere pubbliche previste nella legge del 1949, e quindi a quelle opere che, oltre che per i caratteri generali, erano anche per ragioni particolari (popolazione o mancanza dei servizi) ammissibili a contributo. L'agevolazione della legge del 1951 riguarda quindi quelle opere che avrebbero potuto ottenere il contributo e non lo hanno ottenuto (per indisponibilità dei fondi o altro) e non quelle non ammis-

tio », per cui il significato delle parole e l'interpretazione letterale devono avere assoluta prevalenza su ogni altro mezzo interpretativo, e solo nei casi in cui la lettera della legge dia luogo a dubbi si deve andare a ricercare la « mens legis », l'intenzione del legislatore (Cass., 6 agosto 1953, n. 2667).

Nel sistema del nostro ordinamento, ispirato al principio della certezza del diritto, la volontà legislativa espressa prevale su ogni intenzione supposta, se la lettera del testo non dia luogo a seri dubbi sul significato delle parole usate nella formulazione della norma.

I lavori preparatori possono spiegare efficacia nella interpretazione della legge solo se non siano in contrasto con il testo legislativo, come avviene se essi affermino l'esistenza di limiti dei quali non vi è alcuna traccia nella formulazione della norma (Cass., 13 febbraio 1961, n. 318).

Nella specie, come, con motivazione congrua, esauriente e corretta, rilevò la Corte di merito, pervenendo ad un apprezzamento di fatto che, essendo congruamente motivato, non è sindacabile in sede di legittimità, i terreni acquistati dal comune di Trieste con l'atto Scampicchio del 24 luglio 1954, erano destinati ad opere interessanti l'acquedotto del detto comune, cioè ad opere pubbliche previste dalla legge 3 agosto 1949, n. 589. Il comune di Trieste non aveva in relazione all'art. 3 della detta legge, per la sua popolazione, superiore ai 150 mila abitanti, diritto al contributo statale, ma il rogito Stampicchio era soggetto al trattamento fiscale di favore, per il chiaro disposto dell'articolo unico della nuova legge n. 126 del 1951, in relazione all'art. 18 della legge citata del 1949.

Rettamente pertanto fu riconosciuto il diritto ai benefici tributari, per il combinato disposto dell'articolo unico della legge n. 126 del 1951 e dell'art. 18 della legge n. 589 del 1949, respingendosi, dai giudici di merito, le contrarie istanze dell'Amministrazione Finanziaria, qui ricorrente. — (*Omissis*).

---

sibili a contributo per mancanza dei presupposti particolari stabiliti dalla legge del 1949.

Difatti la Corte di Cassazione era già pervenuta implicitamente a tale conclusione allorchè aveva ritenuto, e con propria giurisprudenza costante, che la estensione delle agevolazioni fiscali di cui alla legge n. 589 del 1949, alla costruzione di opere pubbliche non ammissibili a contributo in base a tale legge era stata disposta soltanto dalle successive leggi che avevano esteso a tale ipotesi anche la concessione del contributo statale (sent. 14 novembre 1972 n. 3383, in questa *Rassegna* 1973, I, 237 e precedenti da essa citati, relativa alle agevolazioni fiscali per la costruzione di elettrodotti nei Comuni e nelle frazioni che erano già provvisti di energia elettrica).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1973, n. 2307 - *Pres.* Icardi - *Est.* Lipari - *P. M.* Caristo (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Tarin) c. Provincia Autonoma di Trento (avv. Cogliati Dezza).

Imposta di registro - Mandato - Nozione - Incarico di attività esecutiva o materiale - Esclusione.
(r.d. 30 dicembre 1923; n. 3269, tariffa *A*, art. 91).

Imposta di registro - Appalto - Nozione - Assunzione di rischio - Necessità - Gestione a rimborso spese - Esclusione.
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa *A*, art. 52).

Imposta di registro - Obbligazioni di somme non altrimenti sottoposti a tassa di registro - Contratto atipico di affidamento di gestione di servizio a rimborso di spese e senza assunzione di rischio - Tassabilità ex art. 28 tariffa A, della legge di registro.
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, tariffa *A*, art. 28).

Il mandato consiste nel compimento di atti giuridici e si caratterizza per la prestazione di un'attività deliberativa di formazione e manifestazione di volontà. Non può rientrare pertanto nella nozione di mandato, nè ai fini civili nè a quelli tributari, una attività esecutiva, tecnico-pratica o materiale (applicazione all'ipotesi di gestione di una scuola professionale affidata dalla Provincia autonoma di Trento ad un ente) (1).

Elemento caratterizzante dell'appalto è la gestione a proprio rischio (economico) da parte dell'appaltatore, implicante la duplice possibilità del guadagno e della perdita. Resta quindi al di fuori dell'appalto e dei due negozi ad esso assimilati riconducibili all'art. 52 tariffa A, un incarico di gestione a rimborso spese, che in nessun caso consente all'appaltatore un guadagno anche se non è esclusa l'eventualità di una perdita essendo posto un limite massimo all'importo delle spese rimborsabili (2).

Il negozio di affidamento in gestione di un servizio a rimborso spese, senza assunzione di rischio da parte del gestore, è un rapporto atipico che, in quanto non riconducibile a nessuna voce della tariffa, è soggetto all'imposta di cui all'art. 28 tariffa A (3).

(1-3) Conforme è la sentenza in pari data n. 2306.

Sulla prima massima la giurisprudenza è da tempo pacifica (v. *Relazione Avv. Stato,* 1966-70, II, 714). Da condividersi è anche, nelle sue definizioni generali, la seconda massima, benchè non del tutto persuasivo appaia il riferimento al caso di specie.

Di notevole interesse l'ultima massima per il chiarimento che offre sull'ampiezza della norma dell'art. 28 della tariffa A, in riferimento ai negozi onerosi non nominati.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 ottobre 1973, n. 2488 - *Pres.* Caporaso - *Est.* Zucconi Galli Fonseca - *P. M.* Milillotti (conf.) - Provincia di Perugia (avv. Cesarini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Freni).

Imposta di registro - Agevolazioni previste dal r. d. l. 2 febbraio 1939 n. 302 per la costruzione di impianti sportivi - Procedimento amministrativo - Approvazione prefettizia dei progetti - Presupposto cui è condizionata l'agevolazione.

La esenzione da ogni tassa sugli affari prevista dall'art. 3 r.d.l. 2 febbraio 1939, 302, è applicabile alle opere contemplate nel precedente art. 1 (costruzione, acquisto, adattamento, restauro, modifiche di impianti sportivi) soltanto se la idoneità degli impianti a soddisfare il pubblico interesse sia stata accertata dagli organi amminstrativi preposti allo sport secondo il procedimento all'uopo prescritto che comprende anche l'approvazione prefettizia dei progetti, la quale, quindi, si pone come un presupposto per concedere l'agevolazione (1).

(*Omissis*). — L'art. 1 del d.l. 2 febbraio 1939, n. 302, stabilisce che « i progetti per la costruzione, l'acquisto, l'adattamento, il restauro e le modifiche degli impianti sportivi e loro accessori sono approvati con decreto del prefetto, sentito l'ufficio del Genio civile e previo parere favorevole, in linea tecnica, della commissione impianti sportivi del comitato olimpico nazionale italiano ». Il medesimo articolo dispone poi che l'approvazione del progetto equivale a dichiarazione di pubblica utilità, e che nel decreto di approvazione sono stabiliti i termini entro i quali si devono incominciare a compiere le espropriazioni ed i lavori.

L'art. 3 prescrive: « Gli atti degli enti pubblici per l'esecuzione delle opere contemplate nel precedente art. 1 sono esenti da ogni tassa sugli affari ».

La sentenza impugnata ha giudicato fondata la pretesa della finanza — basata sul presupposto (non contestato) che nella specie era mancata l'approvazione dell'opera da parte del prefetto — affermando che l'approvazione è presupposto dell'esenzione tributaria.

La ricorrente, denunciando la violazione delle norme citate, adduce per contro che l'approvazione dei progetti è necessaria come atto

---

(1) Con questa sentenza la Corte di cassazione ha risolto il contrasto esistente tra le due precedenti pronunzie citate in motivazione, adottando il criterio formalistico (approvazione dei progetti); v. anche Appello Napoli 17 gennaio 1972, n. 1545, in questa *Rassegna*, 1973, I, con nota di ARNONE.

del procedimento (eventuale) di espropriazione per pubblica utilità, non invece ai fini dell'esenzione tributaria, la quale sarebbe dalla legge collegata alla sola destinazione oggettiva dell'opera, all'infuori di ogni accertamento preventivo da parte dell'amministrazione. L'effettività della destinazione a scopi sportivi potrebbe invece essere controllata dagli uffici finanziari *a posteriori*, e il suo difetto determinerebbe la decadenza dal beneficio fiscale.

Questa interpretazione non può essere accolta. In linea generale è da dire che la legge accorda l'esenzione tributaria agli atti necessari non per l'esecuzione di ogni impianto sportivo, ma degli impianti idonei a soddisfare il pubblico interesse. L'accertamento di tale idoneità deve essere compiuto dagli organi amministrativi preposti allo sport, non dagli organi dell'amministrazione finanziaria. Ciò è sufficiente — poichè è previsto soltanto un esame preventivo da parte dell'apposita commissione del comitato olimpico nazionale — per negare la possibilità d'un riscontro *a posteriori*, come è confermato dal fatto che non è ipotizzabile una decadenza dall'agevolazione fiscale (i cui presupposti devono perciò essere necessariamente accertati in via preventiva) per il fatto stesso che non è imposto un termine entro cui l'opera debba essere compiuta, o il preteso controllo del suo carattere sportivo debba essere eseguito.

Del resto, che il parere della commissione sportiva e l'approvazione prefettizia non siano previsti per servire ai soli fini dell'espropriazione è dimostrato da ciò: che essi non sono soltanto prescritti per la costruzione o la modificazione di impianti sportivi, ma anche per il loro acquisto o restauro, cioè in relazione a casi in cui alla espropriazione non occorre far luogo.

Conseguente, nel contrasto determinatosi sulla questione fra le sentenze di questa Corte Suprema n. 291 del 1952 (che ai fini dell'esenzione ha escluso la sufficienza della mera peculiare finalità dell'atto tassabile) e n. 2276 del 1971 (che ha invece considerato non necessaria la preventiva approvazione di cui all'art. 1 della legge speciale), deve essere adottato il criterio più rigoroso, intendendosi il riferimento alle « opere contemplate nel precedente art. 1 », contenuto nell'art. 3, come riferimento alle opere rientranti nella complessiva previsione legale dell'art. 1, la quale include anche l'approvazione amministrativa, ossia come riferimento alle opere approvate secondo il procedimento prescritto. — (*Omissis*).

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 25 luglio 1973, n. 2168 - *Pres.* Flore - *Est.* Ridola - *P. M.* Trotta (conf.) - Fallimento impresa ing. Bruno Lugnani (avv. Balzanini) c. I.A.C.P. di Trieste (avv. Messina e Frattini) e Ministero dei lavori pubblici (avv. Stato Carusi).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Istituto delle riserve - Carattere generale - Fondamento.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 11, 16, 21, 23, 36, 37, 53, 54, 64 e 89; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 26, 30 e 42).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Onere della tempestiva riserva - Quando sussiste.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 11, 16, 21, 23, 36, 37, 53, 54, 64 e 89; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063. artt. 26, 30 e 42).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Sospensione dei lavori - Danni - Onere della riserva - Sussistenza - Momento in cui l'onere diventa attuale.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 16, 54, 64 e 89).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Riserve dell'appaltatore - Memoriale.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 54, 64 e 89).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Sospensione dei lavori - Danni - Riserve dell'appaltatore - Indicazione del numero delle giornate cui la riserva intenda riferirsi - Necessità.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 16 e 54; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, articoli 26 e 30).

Nella disciplina dell'appalto di opere pubbliche l'istituto delle riserve ha carattere generale, nel senso che la necessità della tempestiva formulazione e della successiva quantificazione, sul registro di contabilità, delle richieste dell'appaltatore sussiste per tutte le pretese che siano tali da incidere sul compenso complessivo, spettante all'appaltatore, quali che siano le componenti e i titoli di esse. La ragione fondamentale che

giustifica il sistema delle riserve e le preclusioni, esplicite o implicite, che esso pone a carico dell'appaltatore non si esaurisce nella esigenza di consentire all'amministrazione appaltante la tempestiva verifica di quanto formi oggetto delle contestazioni e delle osservazioni dell'appaltatore e di prevenire il pericolo di dispersione delle relative prove, ma va ricercata, nel quadro delle esigenze proprie di un bilancio pubblico, nella necessità della continua evidenza della spesa dell'opera, in funzione della corretta utilizzazione e della eventuale integrazione dei mezzi finanziari per essa predisposti ed in funzione, altresì, delle altre possibili determinazioni che l'amministrazione potrà discrezionalmente adottare, di fronte ad oneri che potrebbero largamente trascendere le previsioni originarie di spesa, non escluso l'esercizio della facoltà di risolvere, unilateralmente ed in qualunque tempo, il contratto (artt. 37 del regolamento e 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F) (1).

L'onere della iscrizione, della esplicazione, della eventuale riproduzione nel registro di contabilità e della conferma finale delle riserve sussiste, quindi, non soltanto per le contestazioni e le domande dell'appaltatore relative alle singole partite contabilizzate di lavori e di somministrazioni (art. 53 del regolamento), ma per tutti quelle che l'appaltatore creda di proporre nelle varie fasi ed operazioni nelle quali si articola l'iter esecutivo dell'appalto, dalla consegna dei lavori fino al conto finale ed al collaudo, non escluse le eventuali sospensioni e riprese dei lavori (artt. 11, 16, 23, 64, 89, 101, 107 del regolamento), semprechè le pretese dell'appaltatore abbiano il loro titolo in fatti produttivi di spesa per l'esecuzione dell'opera (2).

L'onere della riserva sussiste anche relativamente ai fatti attinenti alla intepretazione di clausole contrattuali o alla generalità dell'opera o di carattere continuativo (3).

Le riserve dell'appaltatore per i danni che si assumano subiti in conseguenza delle sospensioni dei lavori devono, a pena di decadenza, essere iscritte, in rapporto a ciascuna sospensione, nei rispettivi verbali

---

(1–10) **L'onere della tempestiva riserva per i danni da sospensione dei lavori.**

Con le sentenze in rassegna la Corte di cassazione ha nuovamente ribadito il proprio indirizzo in tema di riserve nei rapporti di appalto di opere pubbliche, e con ulteriore, espressa invalidazione del noto contrario orientamento della giurisprudenza arbitrale.

Secondo il più recente e già consolidato indirizzo giurisprudenziale, invero, la *ratio* della tempestiva proposizione delle riserve va individuata non nella sola necessità di accertare con immediatezza fatti che potrebbero determinare una contestazione fra le parti, per impedire che il trascorrere del tempo ne renda più difficile, se non impossibile l'accertamento (e con riferimento a tale limitata *ratio* veniva com'è noto escluso l'onere

di sospensione o di ripresa (secondo che la dedotta illegittimità sia originaria o sopravvenuta), riprodotte di volta in volta nel registro di contabilità ed esplicate nei termini e nei modi prescritti dall'art. 54 del r.d. 25 maggio 1895, n. 350, con la precisa indicazione delle cifre dei compensi richiesti e l'esposizione, ugualmente precisa, delle ragioni di ciascuna domanda; e tale esposizione è tanto più necessaria in tema di danni per sospensioni dei lavori ordinate dall'amministrazione, per le quali non spetta all'appaltatore, per quanto disposto dagli artt. 35 del capitolato generale del 1895 e 30 del vigente capitolato generale, alcun compenso o indennizzo, ma soltanto un congruo prolungamento del termine per la ultimazione dei lavori (4).

Il memoriale per il collaudatore, che è atto unilaterale dell'appaltatore, non può essere considerato sede appropriata per la formale iscrizione delle riserve (5).

In tema di danni da sospensione dei lavori, il numero delle giornate cui l'appaltatore intenda riferire la sua pretesa costituisce indubbiamente uno degli elementi costitutivi della domanda e non può essere omesso, quanto meno in sede di esplicazione della riserva (6).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 ottobre 1973, n. 2486 - *Pres.* Icardi - *Est.* Valore - *P. M.* Cutrupia (conf.) - Assessorato dei lavori pubblici della Regione siciliana (avv. Stato Azzariti Giorgio) c. Spinelli (avv. Madia e Gerbino).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Istituto delle riserve - Carattere generale - Fondamento.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 11, 16, 21, 23, 36, 37, 53, 54, 64 e 89; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 26, 30 e 42).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Onere della tempestiva riserva - Quando sussiste.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 11, 16, 21, 23, 36, 37, 53, 54, 64 e 89; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 26, 30 e 42).

---

della tempestiva riserva per i fatti accertabili in ogni tempo), ma soprattutto nella esigenza di consentire all'Amministrazione un continuo ed efficace controllo sull'andamento della spesa, anche per le tempestive valutazioni sulla opportunità di provvedere al recesso consentito dall'art. 345 della legge sui lavori pubblici e comunque per contenere la spesa nell'ambito della previsione o promuovere senza ritardo, ove se ne ravvisi la necessità, gli opportuni provvedimenti in ipotesi di deficienza dei fondi stanziati: fondamento da cui è stata fatta logicamente derivare la neces-

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Sospensione dei lavori - Maggiori spese - Onere della tempestiva riserva - Sussistenza - Momento in cui l'onere diventa attuale.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 16, 54, 64 e 89; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 30).

Appalto - Appalto di opere pubbliche - Danni da prolungata durata dei lavori - Riserve dell'appaltatore - Termine.

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 16, 54, 64 e 89; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 26, 30 e 42).

Nella disciplina dell'appalto di opere pubbliche l'istituto delle riserve ha carattere generale. La ragione fondamentale giustificatrice delle preclusioni implicite ed esplicite nel sistema consiste nella necessità, nel quadro generale delle esigenze proprie di un bilancio pubblico, della continua evidenza delle spese dell'opera, in relazione alla corretta utilizzazione ed eventuale tempestiva integrazione dei mezzi finanziari all'uopo predisposti, nonchè alle altre possibili determinazioni dell'Amministrazione di fronte ad un notevole superamento delle previsioni originarie di spesa; e a tale esigenza si accompagna altresì quella di consentire all'amministrazione appaltante la verificazione di tutti i fatti producenti spesa con la immediatezza che ne rende più sicuro e meno dispendioso l'accertamento (7).

Per quanto nel regolamento approvato con r.d. 25 marzo 1895, n. 350, si parli espressamente di « decadenza » *solo a proposito della mancata denuncia dei danni da forza maggiore, la tempestiva riserva dell'appaltatore deve ritenersi ugualmente necessaria, a pena di deca-*

---

sità della immediata riserva in ogni situazione suscettibile di risolversi in danno o comunque in aumento di spesa, anche per i danni che si assumano conseguenti a sospensione dei lavori.

Particolare rilievo assume, in argomento, la sentenza 20 giugno 1972, n 1960, con la quale le Sezioni unite della Corte di cassazione, nel ribadire « *il principio attinente al carattere generale dell'istituto delle riserve, da formularsi ed esplicarsi, a pena di decadenza, nei modi e termini prescritti* », avevano già rilevato espressamente, e proprio con riferimento agli oneri sostenuti in periodo di forzata sospensione dei lavori, « *che anche a voler considerare i ripetuti esborsi a quel titolo quali fatti continuativi nella accezione sopraccennata, la relativa serie veniva a cessare nel momento della ripresa; nè il concetto di fatti continuativo* — avevano pure precisato le Sezioni unite — *può giustificare una deroga così lata al principio della decadenza per mancata riserva, da permettere, sino al compimento dell'opera, la denuncia di fatti che ancorchè non istantanei, bensì protratti e ripetuti, siano ormai cessati* ».

2. - Il precedente orientamento arbitrale veniva del resto giustificato, come è noto, sia in ragione del carattere *continuativo* del fatto danno-

denza, in ogni situazione suscettibile di risolversi in una maggiore spesa, ed in particolare nelle molteplici situazioni attraverso cui si articola il contratto di appalto (consegna dei lavori, misurazioni, contabilizzazione, conto finale, collaudo), alle quali il rapporto può dar luogo (sospensione dei lavori, formazione di nuovi prezzi, situazioni di fatto contestate, ecc.), e per le quali il regolamento prevede la redazione di un atto formale che assume la veste di un verbale (artt. 11, 16, 21, 23) o di altro documento preordinato allo scopo (ordine di servizio, libretto delle misure, registro di contabilità, ecc.); l'onere della tempestiva riserva rimane escluso solo relativamente ad attività del tutto scisse e contrarie ai fini della gestione dell'appalto, o a fatti illeciti che con l'esecuzione dell'opera abbiano un legame puramente occasionale e comportino una responsabilità di natura aquiliana e non contrattuale; ad eccezione di tali ipotesi deve quindi escludersi la possibilità di configurare ragioni di compenso sottratte all'onere della tempestiva riserva, ed è sufficiente l'oggettiva, avvisata rilevabilità, secondo diligenza e buona fede, dell'atipicità di un evento rispetto all'economia dell'appalto perchè scatti l'onere della denuncia dell'appaltatore, concretantesi, poi, all'atto della prima firma successiva dei documenti contabili presentatigli dalla stazione appaltante, nella specifica riserva di pretese e compensi maggiori o diversi da quelli riconosciutigli in contabilità, in relazione alle singole unità di lavori via via eseguite (8).

Le ragioni di compenso che l'appaltatore fa valere quando chiede un indennizzo per le maggiori spese sopportate in dipendenza della ritardata consegna dei lavori, del prolungamento dei medesimi, dovuto a

---

so, sia per l'affermata impossibilità di precisare il *quantum debeatur* prima della definizione del rapporto contrattuale.

Quanto alla prima considerazione, peraltro, la Corte di cassazione, richiamando la nota decisione 29 marzo 1943, n. 719 (*Giur. oo.pp.*, 1943, I, 204), ha nuovamente ribadito che « *l'asserita accertabilità in ogni tempo* (dei fatti continuativi) *rimane ininfluente di fronte alla* ratio legis *come sopra individuata, la quale, anzi, presenta per essi la maggiore attualità, proprio in considerazione della loro più accentuata idoneità ad incidere sul costo dell'opera* »; ed è ovvio, del resto, che il concetto stesso di fatto continuativo rimane privo di rilevanza, agli effetti in esame, al momento della ripresa dei lavori, quando cioè non può valere ad escludere l'onere di denunciare fatti che se pur protratti e ripetuti « *siano ormai cessati* »; così come non può negarsi, comunque, che i presupposti stessi del criterio in esame (l'accertabilità dei fatti, cioè, indipendentemente da una loro immediata contestazione) non possono invece non escludersi in tema di danni da sospensione dei lavori, considerato che le relative richieste presuppongono, come risulta dagli stessi schemi di liquidazione normalmente proposti dagli appaltatori, tempestivi accertamenti in contraddittorio in ordine alla *effettiva consistenza* del cantiere alla data di sospensione dei lavori, alla *permanenza* sul posto dei materiali dai quali si de-

fatto dell'Amministrazione, oltre il termine contrattuale, e della ritenuta illegittima sospensione dei lavori si riverberano tutti e si esauriscono, come le questioni cosiddette generali, nelle singole unità di lavoro, non avendo le voci che in tal caso vengono in gioco una rilevanza autonoma nel sistema di determinazione del compenso contrattuale, e riflettendosi pur esse sui prezzi calcolati per le singole unità di lavoro. Anche relativamente a tali ragioni di compenso, quindi, l'onere della riserva sorge nel momento in cui la rilevanza causale del fatto, rispetto al maggior onere, diventi obiettivamente apprezzabile e cioè quando l'appaltatore abbia la concreta possibilità di avvedersi dell'esistenza di una situazione in rapporto alla quale sorge la necessità della riserva (9).

La firma senza riserva dei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori preclude la facoltà di proporre domande in rapporto alla sospensione dei lavori (10).

I

(*Omissis*). — Con contratto di appalto del 3 maggio 1957, l'Istituto Autonomo per le case popolari della Provincia di Trieste affidò alla « Impresa di costruzioni Ing. Bruno Lugnani » la costruzione, finanziata dallo Stato, di dieci palazzine per abitazioni popolari, in Poggio S. Anna di Trieste. Nel corso dei lavori, limitati poi alla costruzione di nove

---

duca il forzato immobilizzo sino alla data di ripresa dei lavori, ed allo *effettivo svolgimento* di un servizio di guardiania durante la sospensione.

Quanto alla dedotta possibilità di determinare l'importo dell'indennizzo solo dopo il compimento dell'opera, inoltre, non può certo negarsi (e la sentenza delle Sezioni unite lo rileva espressamente) che l'appaltatore sia invero in grado di provvedere a tale precisa determinazione quantomeno alla ripresa dei lavori; e tale possibilità va invero riconosciuta (anche a prescindere dall'esatto rilievo secondo cui « *l'eventuale impossibilità di precisazione del* quantum *può costituire causa di esonero dalla osservanza dell'onere di precisare l'esatto ammontare del compenso, non già da quello di inserire tempestiva riserva nel registro di contabilità* ») specialmente quando si consideri l'astrattezza dei calcoli con i quali sono normalmente quantificati i maggiori compensi richiesti per la prolungata durata del rapporto contrattuale; nè può non essere rilevato, a tale proposito, che non viene in genere considerato che la teorica possibilità di maggiori oneri, quali risultano dagli astratti calcoli normalmente eseguiti nella liquidazione dell'indennizzo per la prolungata durata dei lavori, non sono evidentemente sufficienti, invece, per l'accoglimento della richiesta, in quanto ogni attribuzione di somme per oneri *teoricamente ipotizzabili*, ma dei quali non sia fornita la necessaria prova (e che possono quindi *non essere stati effettivamente sopportati*) si risolve ovviamente in una indebita locupletazione da parte dell'appaltatore: rilievo la cui validità maggiormente si avverte, invero, quando si consideri che i fattori

palazzine, l'Impresa, che già, in calce ad un ordine di servizio del 20 febbraio 1958, aveva espresso una generica riserva per ogni diritto maturato fino a quella data, il 24 marzo 1958 presentò al collaudatore in corso d'opera un memoriale col quale lamentava di aver subito danni per sospensione dei lavori e per ritardi nell'esecuzione dell'appalto, addebitabili all'Istituto appaltante. I lavori furono ultimati il 3 febbraio 1959; e nel conto finale, in data 24 gennaio 1960, l'Impresa, confermando altra riserva inserita il 25 novembre 1958 nel registro di contabilità e richiamando il memoriale del 24 marzo 1958, chiese che le venisse riconosciuto un compenso di lire 32.682.107 per danni subiti a causa dell'irrazionale procedere dei lavori.

Essendo stata tale richiesta respinta dalla stazione appaltante ed essendo stato frattanto dichiarato il fallimento dell'Impresa costruttrice, avvocato Carlo Fissotti, con atto notificato il 13 aprile 1963, promosse, nelle forme del capitolato generale per gli appalti delle opere di competenza del Ministero dei Lavori pubblici, giudizio arbitrale nei confronti dell'Istituto appaltante e del Ministero stesso e chiese che fosse posto a loro carico, in solido, il pagamento della già precisata somma di lire 32.682.107.

Costituitosi il collegio arbitrale, il Ministero dei Lavori Pubblici dichiarò di accettare il contraddittorio solo in qualità di interventore *ad adiuvandum*. Entrambe le parti convenute resistettero alla domanda eccependone, innanzi tutto, la inammissibilità per decadenza del-

---

di computo sui quali i calcoli sono costruiti sono di norma solamente presupposti, e che a qualsiasi risultato può condurre una liquidazione effettuata secondo tale criterio (data la variabilità dei fattori considerati e la incidenza con la quale tale variabilità si riflette sul risultato dei conteggi) sol che i presupposti di fatto della liquidazione e degli stessi maggiori oneri che si assumono sostenuti siano diversamente ipotizzati.

3. - Le decisioni in rassegna ribadiscono in definitiva, specialmente con la precisa delimitazione, nella seconda sentenza, delle ipotesi sottratte all'onere della immediata riserva, il definitivo superamento del precedente, difforme orientamento della giurisprudenza arbitrale; ed è auspicabile che ai principî di diritto confermati in tali decisioni si adeguino, senza riserve, anche i collegi arbitrali, evitando di persistere in un diverso criterio la cui erroneità è stata già più volte evidenziata dai giudici ordinari, e la cui applicazione risulta di particolare pregiudizio nelle controversie riservate, senza possibilità di deroga, alla competenza arbitrale, o quando la decisione degli arbitri sia soggetta a particolari limiti di impugnazione.

4. - Tale auspicabile adeguamento appare opportuno, oltretutto, anche per la preclusione che necessariamente ne deriverà all'applicazione dell'altrettanto censurabile criterio a volte adottato nella determinazione dell'indennizzo.

In tema di danni da sospensione di lavori, invero, le domande degli appaltatori sono tuttora spesso accolte, in sede arbitrale, e senza che risulti

l'Impresa, a norma degli artt. 23, 54 e 64 del regolamento 25 maggio 1895, n. 350.

Il Collegio Arbitrale, con lodo dichiarato esecutivo dal Pretore di Roma con decreto del 18 maggio 1967, accogliendo l'eccezione delle parti convenute, rigettò la domanda del Fallimento.

Avverso tale lodo il Curatore del Fallimento Lugnani propose impugnazione per nullità, ai sensi dell'art. 829 c.p.c., e chiese che, dichiarata la nullità del lodo impugnato, l'Istituto appaltante ed il Ministero dei Lavori Pubblici fossero condannati, in solido, al pagamento della somma di lire 32.682.107, con gli interessi e le spese. Ma l'impugnazione per nullità fu rigettata dalla Corte di Appello di Roma con la sentenza ora impugnata in questa sede.

Premesso che l'onere inderogabile della riserva risponde all'interesse della Pubblica Amministrazione di essere continuamente informata di tutte le pretese dell'appaltatore, atte a turbare l'equilibrio economico del contratto, affinchè essa possa adottare le opportune determinazioni ed anche, eventualmente, esercitare la facoltà di risoluzione (art. 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. *F*), e premesso, altresì, che quell'onere è operante anche in caso di sospensione e di successiva ripresa dei lavori, la Corte giudicò che, alla stregua dell'art. 41 del capitolato generale del 1895, applicabile al caso in esame, e degli artt. 53, 54, 64 e 89 del regolamento n. 350 del 1895, nessuna riserva risultava essere stata validamente proposta dall'Impresa. Infatti quella apposta in calce all'ordine di servizio del 20 febbraio 1958, non era stata ripe-

---

mai considerato, oltretutto, l'art. 1227, secondo comma, del codice civile, sulla base di astratti schemi aprioristici, fondati su elementi di fatto in ordine ai quali nessuna verifica è in effetti consentita, e che pur vengono assunti a fondamento delle liquidazioni; non solo, ma anche quando sono le stesse parti in causa ad avvertire la necessità di provare i fatti dedotti a fondamento delle domande (a fornire, cioè, quelle prove della cui necessità nemmeno si discute dinanzi all'autorità giudiziaria ordinaria, là dove le *stesse* vertenze vengono decise solo a seguito di complesse istruttorie con prove testimoniali, accertamenti tecnici, ecc.), non si esita a ritenere, escludendosi « *l'incerta quanto onerosa via indicata dalle parti* », « *più agevole a fini di giustizia ricorrere a concetti generali di comune esperienza e peraltro consolidati nella giurisprudenza arbitrale* » (Coll. arb., 21 marzo 1970, n. 20, *Arb. app.*, 1971, 307, v. pag. 311); e solo con riguardo a tale irrituale prassi, invero, possono comprendersi, se non giustificarsi, la « sorpresa » manifestata a volte dai legali delle controparti a sentir discutere di onere della prova e di documentazione dei fatti, e le repliche riferite ad una prospettiva nell'ambito della quale il giudice arbitrale si differenzierebbe dal giudice ordinario nelle modalità di esercizio della funzione giurisdizionale...

I principî stabiliti dall'art. 2967 c.c. e dall'art. 115 del c.p.c., non sono peraltro discutibili supposizioni; così come è evidente che la stessa liquida-

tuta nel registro di contabilità; parimenti, quella contenuta nel memoriale al collaudatore era stata solo genericamente richiamata nel registro di contabilità; quella inserita in quest'ultimo documento contabile il 25 novembre 1958 era rimasta priva della necessaria specificazione in ordine all'ammontare del compenso richiesto e della enunciazione delle ragioni giustificatrici della domanda; quella, infine, inserita, circa un anno dopo la ultimazione dei lavori, nel conto finale e contenente, per la prima volta, la precisazione del numero dei giorni di sospensione e dell'importo del compenso richiesto, risultava diversa da quelle formulate in precedenza in forma del tutto generica.

Aggiunse la Corte che anche per gli eventi che si manifestano non istantaneamente ma con gradualità, l'onere della riserva non viene meno, ma diventa attuale quando il fatto generatore del maggiore onere esaurisce la sua efficienza casuale e che era decisamente da respingere l'assunto difensivo della parte impugnante, secondo cui le pretese dell'appaltatore relative a fatti di carattere continuativo potrebbero essere avanzate in qualsiasi momento ed anche in sede contenziosa.

Pertanto, concluse la Corte, l'Impresa, che aveva tentato di ovviare alle precedenti omissioni solo in sede di conto finale e molto tempo dopo il compimento dei lavori, non poteva sfuggire alla decadenza esattamente pronunziata dal Collegio Arbitrale.

Avverso la sentenza della Corte di Roma il Curatore del Fallimento Lugnani ha proposto ricorso per cassazione, sulla base di un unico motivo.

---

zione equitativa, cui tanto di frequente si ricorre nella materia in esame, è consentita solo per la determinazione del danno di cui sia certa l'esistenza e impossibile la precisa documentazione, ma non è ammissibile, secondo consolidato principio giurisprudenziale, relativamente *a fatti* di cui sia possibile fornire la prova, e non può quindi essere adottata quando tale onere di prova non sia stato osservato dalla parte interessata.

Quanto tali rilievi siano fondati, risulta del resto evidente quando si consideri che l'indennizzo in questione viene spesso liquidato con riferimento a macchinari e materiali la cui consistenza, il cui valore e la cui effettiva permanenza in cantiere durante la sospensione non solo non sono provati ma dovrebbero affermarsi sulla base delle semplici deduzioni della parte attrice, oltretutto non suscettibili di verifica; e per intendere come una tale decisione risulta in definitiva ancorata ad elementi di computo arbitrariamente presupposti è sufficiente considerare a quanti diversi risultati dovrebbe il giudice condizionare le proprie determinazioni se solo variasse uno dei dati di fatto disinvoltamente elencati a fondamento della richiesta; e la fondatezza di tale rilievo maggiormente si evidenzia quando si tenga presente che la ipotizzata diversa indicazione delle cifre base o dei fattori di computo non comporta modifica alcuna alla motivazione della richiesta, e che un criterio di liquidazione che prescinda dalla documentazione dei *fatti* addotti a sostegno della pretesa a tali e tanti risul-

Resistono, con separati controricorsi, l'Istituto Autonomo per le case popolari della Provincia di Trieste ed il Ministero dei Lavori Pubblici, il quale ha anche presentato memoria divensiva.

Il ricorso, già asseganto alla 1ª Sezione, è stato poi rimesso a queste Sezioni Unite, a norma dell'art. 374, comma 2°, c.p.c.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con l'unico motivo dedotto il Fallimento ricorrente, denunziando violazione e falsa applicazione degli artt. 53, 54 e 64 del regolamento per la direzione e la contabiiltà dei lavori di competenza del Ministero dei Lavori Pubblici, approvato con regio decreto 25 maggio 1895, n. 350, nonchè omessa e contraddittoria motivazione su un punto decisivo della controversia, lamenta che la Corte di Roma abbia ritenuto che l'impresa appaltatrice fosse decaduta dal diritto ad essere risarcita dei danni cagionatile dalle sospensioni dei lavori, disposte dalla stazione appaltante ed a questa imputabili, per non avere regolarmente e tempestivamente iscritte ed esplicate, in contabilità, le relative riserve.

L'unico motivo si articola, così, in due distinte censure. Sotto il profilo della violazione o della falsa applicazione delle norme suindicate, la parte ricorrente, premesso che l'onere della riserva inerisce solo alle contestazioni delle partite contabilizzate per lavori eseguiti e per somministrazioni fatte dall'appaltatore e che la *ratio* delle norme

---

tati può condurre, ed altrettanti motivarne, quanto differenti possono in concreto risultare le cifre e i dati arbitrariamente, e senza documentazione, forniti dalla parte istante.

Come si è già accennato, del resto, la stessa evidente necessità di provare le circostanze di fatto sulle quali la richiesta di indennizzo dovrebbe fondarsi dimostra anche sotto ulteriore profilo che manca, in proposito, quella possibilità di accertamento in ogni tempo che costituirebbe la giustifica stessa del principio secondo cui la riserva immediata non sarebbe necessaria per i fatti cc.dd. continuativi; così come il semplice esame delle richieste quali risultano nella corrente prassi formulate (con la elencazione, ad esempio, del numero dei materiali e dei macchinari rimasti inoperosi, del loro costo e dei periodi di immobilizzo, ed il calcolo di una immotivata percentuale del valore complessivo ottenuto) dimostra evidentemente, e le Sezioni unite lo hanno nuovamente rilevato, che quantomeno in occasione di ciascuna ripresa dei lavori l'impresa è sempre in grado di precisare gli oneri sostenuti al titolo in questione durante la sospensione ed è quindi tenuto a formulare al riguardo tempestiva riserva.

E l'esplicito riconoscimento della necessità, a pena di decadenza, di tale immediata riserva costituisce appunto la più notevole affermazione di principio contenuta nelle sentenze in rassegna, che non possono non es-

che quell'onere prevedono è di rendere possibile, da parte dell'Amministrazione appaltante, un controllo immediato ed efficace sulla fondatezza delle contestazioni stesse, lamenta che la Corte di merito abbia illegittimamente esteso l'onere della riserva e la relativa sanzione di decadenza ad una pretesa di risarcimento per danni cagionati, sul piano contrattuale, all'appaltatore dall'illegittimo comportamento della stazione appaltante. Così facendo, la Corte di merito, secondo il Fallimento ricorrente, non soltanto avrebbe forzato la lettera e lo spirito degli artt. 53 e 54 del regolamento, ma avrebbe anche ripudiato l'indirizzo consolidato della giurisprudenza arbitrale, secondo il quale potrebbero essere avanzate in qualunque momento ed anche in sede contenziosa, dall'appaltatore, le contestazioni attinenti alla generalità dell'opera, a fatti di carattere continuativo o alla interpretazione di clausole contrattuali: il quale indirizzo sarebbe stato fatto proprio da questa Corte, come dimostrerebbe la sentenza n. 2290 del 1965 (Sezione 1ª), nel senso della non operatività dell'onere di riserva relativamente ad oggetti estranei alla finalità, propria del registro di contabilità, di documentare cronologicamente l'opera nel suo *iter* esecutivo.

Sotto il secondo e subordinato profilo (art. 360 n. 5 c.p.c.), la sentenza della Corte di Roma è censurata per motivazione insufficiente, illogica e contraddittoria, quanto alla ritenuta invalidità delle riserve inserite, rispettivamente, nel memoriale presentato in sede di collaudo

---

sere condivise, anche nella lineare ed esauriente motivazione, apparendo discutibile, quantomeno, solo l'affermazione (peraltro solo incidentale) secondo cui l'onere della tempestiva riserva sarebbe da escludere per gli interessi chiesti per il ritardo nel collaudo (*contra*, ma *ex professo*, Cass., 22 giugno 1971, n. 1962, in questa *Rassegna*, 1971, I, 927, con nota di richiami).

5. - Per i precedenti sulle questioni esaminate nelle sentenze, cfr., nello stesso senso, Cass., 12 marzo 1973, n. 677, *retro*, I, 458; sez. un., 20 giugno 1972, n. 1960, in questa *Rassegna*, 1972, I, 862; Cass., 5 maggio 1972, n. 1355, *ibidem*, 508; App. Roma, 25 gennaio 1972, Assessorati finanze e lavori pubblici della Regione siciliana c. Cavallaro, inedita; Cass., 9 novembre 1971, n. 3161, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1513; *id.*, 22 giugno 1971, n. 1962; *ibidem*, 928; App. Roma, 29 maggio 1971, *ibidem*, 1261; Cass., 7 novembre 1970, n. 2266, *ivi*, 1970, I, 1178; App. Firenze, 23 ottobre 1970, *Giur. tosc.*, 1971, 524; Coll. arb., 8 luglio 1970, n. 64 e n. 65, in questa *Rassegna*, 1970, I, 1179 e 1181; Trib. Roma, 7 aprile 1970, *ibidem*, 674; Coll. arb., 24 marzo 1970, n. 23, *ibidem*, 676; App. Roma, 13 marzo 1970, *Giust. civ.*, 1970, I, 1246; Cass., 29 dicembre 1969, n. 4046, in questa *Rassegna*, 1970, I, 482; Trib. Firenze, 18 giugno 1969, *Arb. app.* 1970, 34; App. Roma, 6 maggio 1969, in questa *Rassegna*, 1970, I, 997; *id.*, 29 marzo 1969, *Arb. app.*, 1970, 224; Coll. arb., 25 febbraio 1969, n. 5, *ibidem*, 148; App. Roma, 23 gennaio 1969, in questa *Rassegna*, 1969, I, 350; *id.*, 30 novembre 1968, *ivi*, 1968, I,

in corso d'opera (24 marzo 1958) e nel registro di contabilità (25 novembre 1958): in particolare, si sostiene che, se la Corte avesse valutato quelle riserve nella loro correlazione e se avesse considerato, altresì, che la durata delle sospensioni era ben nota agli organi della stazione appaltante, le riserve stesse sarebbero apparse idonee a sottrarre ad ogni decadenza l'impresa appaltatrice, la quale aveva, con esse, fornito alla pubblica amministrazione gli elementi necessari per valutare le conseguenze dannose del suo comportamento anticontrattuale e la effettiva onerosità dell'opera.

Entrambe le censure così proposte sono da rispettare.

Giova premettere che, in pendenza del presente ricorso, la 1ª Sezione di questa Corte, pronunziando su altra controversia in cui era parte il Fallimento della stessa Impresa Lugnani, avente ad oggetto il pagamento di indennità per rallentamento e maggior durata dei lavori in conseguenza di sospensioni e proroghe disposte nel corso dell'appalto, ebbe ad enunciare alcuni principî di massima in tema di riserve negli appalti di opere pubbliche. In quella sentenza (n. 3161 del 1971) la Corte, partendo dal combinato disposto degli artt. 36, 37, 53 e 54 del regolamento del 1895, ritenne che la necessità delle riserve e della precisa indicazione in cifre dei compensi pretesi dall'appaltatore fosse da porre in relazione non con il titolo della pretesa, se, cioè, a titolo di prezzo o a titolo di indennità, ma con l'inerenza, o meno, della maggiore spesa all'esecuzione dell'opera: giudicò, quindi, che inerenti all'esecuzione dell'opera sono da considerare tutte le spese alle quali l'appaltante abbia dato luogo, sia pure per inosservanza di clausole contrattuali, nella

---

1111; *id.*, 28 settembre 1968, *ibidem*, 1110; Coll. arb., 9 maggio 1967, n. 40, *ivi*, 1967, I, 907; *id.*, 17 marzo 1967, n. 18, *ibidem*, 320; Trib. Roma, 23 febbraio 1967, *ibidem*, 328; App. Roma, 19 aprile 1966, *ivi*, 1966, I, 712; Coll. arb., 11 gennaio 1966, n. 9, *ibidem*, 244; Cass., 29 marzo 1943, n. 719, *Giur. oo.pp.*, 1943, I, 204.

In dottrina, cfr: CARUSI, *Fatto continuativo, denuncia e riserve, nell'appalto di opere pubbliche*, in questa *Rassegna*, 1972, I, 348; BARONE, nota in *Foro it.*, 1971, I, 2267; PIACENTINI, *Tempestività delle riserve, Arb. app.*, 1971, 11; CIACCIO, *Generalità e tempestività dell'onere delle riserve nell'appalto di opere pubbliche, Giust. civ.*, 1970, I, 1247; SELVAGGI, *Troppe tendenze giurisprudenziali in materia di decadenza dalla proposizione di riserve, Arb. app.*, 1969, 439; CARUSI, *Sospensione dei lavori e riserve dell'appaltatore*, in questa *Rassegna*, 1969, I, 1185; BARILE, *In tema di riserve per sospensione dei lavori, Foro amm.*, 1969, II, 75; DEL GRECO, *In tema di riserva per sospensione dei lavori*, in questa *Rassegna*, 1967, I, 321; *id.*, *Osservazioni sulla funzione del registro di contabilità e sulla tempestività delle riserve, ivi*, 1966, I, 711; *id.*, *In tema di tempestività delle riserve, ivi*, 1964, I, 1179.

ARTURO MARZANO

gestione dell'appalto, laddove il rapporto di inerenza e, quindi, l'obbligo della riserva e della precisa indicazione delle somme cui l'appaltatore crede di aver diritto vengono meno soltanto nel caso di illecito extracontrattuale della stazione appaltante, caratterizzato da un nesso di mera occasionalità con l'esecuzione dell'opera.

Il presente ricorso fu rimesso a queste Sezioni Unite in considerazione, appunto, della decisione ora ricordata, che apparve, alla parte ricorrente, in contrasto col precedente indirizzo giurisprudenziale di questa Corte, della quale furono particolarmente richiamate, oltre alla già citata sentenza n. 2290 del 1965, in tema di rivalsa dell'imposta generale sull'entrata e dell'imposta di registro, le altre sentenze n. 2869 del 1967 (Sezione 1ª) e n. 4046 del 1969 (Sezione 3ª), in materia, rispettivamente, di danni da ritardata consegna dei lavori all'appaltatore e di interessi moratori dovuti all'appaltante sulla rata di saldo.

Senonché, in epoca ancora più recente, queste Sezioni Unite, con sentenza n. 1960 del 1972, hanno già sottoposto ad ampia ed approfondita disamina il problema della estensione dell'onere della riserva ed hanno affermato, proprio in una fattispecie di danni pretesi dall'appaltatore in conseguenza di sospensioni temporanee dei lavori disposte dall'amministrazione appaltante, il carattere generale di quell'istituto, nel senso che la necessità della tempestiva formulazione e della successiva quantificazione, nel registro di contabilità, delle richieste dall'appaltatore sussiste per tutte le pretese che siano tali da incidere sul compenso complessivo, spettante all'appaltatore, quali che siano le componenti e i titoli di esse.

In tale decisione questa Corte, premesso che, nei pubblici appalti, il corrispettivo dovuto all'appaltatore si determina mediante l'accertamento e la registrazione, nei documenti contabili dell'appalto, di tutti i fatti che producono spesa per l'esecuzione dell'opera, ha sottolineato la decisiva importanza che, ai fini della determinazione dei diritti e degli obblighi dalle parti contraenti, assumono, da un canto, le norme sulla contabilità dei lavori, destinata ad abbracciare ed a documentare, con continuità e con immediatezza cronologica, tutti i fatti produttivi di spesa per l'esecuzione dell'opera (artt. 36 e segg. del regolamento), e, dall'altro, le norme regolamentari specifiche che fissano le modalità della partecipazione dell'appaltatore alla formazione della contabilità e, in particolare, della proposizione, da parte di lui, delle contestazioni e delle eventuali pretese: le quali norme, è stato osservato, sviluppando le prescrizioni generali del capitolato del 1895 (artt. 30, 35 e 41, ed ora le corrispondenti norme del capitolato del 1962, artt. 26, 30 e 42), impongono via via all'appaltatore, sotto pena di decadenza, l'onere della iscrizione, della esplicazione, della eventuale riproduzione nel registro di contabilità e della conferma finale delle riserve, non soltanto per le contestazioni e le domande dell'appaltatore relative alle singole partite

contabilizzate di lavori e di somministrazioni (art. 53 del regolamento), ma per tutte quelle che l'appaltatore creda di proporre nelle varie fasi ed operazioni nelle quali si articola l'*iter* esecutivo dell'appalto, dalla consegna dei lavori fino al conto finale ed al collaudo, non escluse le eventuali sospensioni e riprese dei lavori (artt. 11, 16, 23, 54, 64, 89, 91, 107 del regolamento), semprechè le pretese dell'appaltatore abbiano il loro titolo in fatti produttivi di spesa per l'esecuzione dell'opera.

Dalla coordinata disamina di questa disciplina normativa queste Sezioni Unite, nella stessa sentenza n. 1960 del 1972, sono pervenute, poi, alla individuazione della ragione fondamentale che giustifica il sistema delle riserve e le preclusioni, esplicite o implicite, che esso pone a carico dell'appaltatore: la quale ragione non si esaurisce nella esigenza di consentire all'amministrazione appaltante la tempestiva verifica di quanto formi oggetto delle contestazioni e delle osservazioni dell'appaltatore e di prevenire il pericolo di dispersione delle relative prove, ma va ricercata, nel quadro delle esigenze proprie di un bilancio pubblico, nella necessità della continua evidenza della spesa dell'opera, in funzione della corretta utilizzazione e della eventuale integrazione dei mezzi finanziari per essa predisposti ed in funzione, altresì, delle altre possibili determinazioni che l'amministrazione potrà discrezionalmente adottare, di fronte ad oneri che potrebbero largamente trascendere le previsioni originarie di spesa, non escluso l'esercizio della facoltà di risolvere, unilateralmente ed in qualunque tempo, il contratto (artt. 37 del regolamento e 345 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. *F*); tali esigenze sarebbero, infatti, frustrate e quei poteri della pubblica amministrazione sarebbero resi praticamente inoperanti se fosse consentito all'appaltatore di avanzare pretese di maggiori compensi o di indennità, per qualsiasi titolo che si risolva in un incremento della spese di esecuzione dell'opera, dopo il compimento o dopo un notevole ulteriore avanzamento di essa.

Di fronte a questo precedente giurisprudenziale, pertinente e puntuale, non resta, a questo Collegio, che verificare se le situazioni di fatto, in concreto accertate dalla Corte di merito, e le ragioni prospettate dal Fallimento ricorrente possano giustificare la disapplicazione dei principî innanzi riassunti e sottrarre, in definitiva, l'appaltatore alle conseguenze della decadenza a suo carico accertata, prima dal collegio arbitrale e poi dal giudice della impugnazione per nullità.

Giova precisare, in primo luogo, che la domanda dell'Impresa Lugnani, per danni cagionati da illegittime sospensioni dei lavori e, più in generale, dall'irrazionale procedere dei lavori stessi, fu avanzata unicamente a titolo di responsabilità contrattuale, senza che fossero dedotti, a carico della stazione appaltante, fatti di dolo o di colpa grave, estranei all'area del comportamento contrattuale. Titolo della domanda, fu, dunque, il mero inadempimento, da parte dell'amministrazione appaltante,

dell'obbligo contrattuale di cooperare acchè l'appaltatore consegua, senza ingiustificati ritardi, la liberazione dalle sue obbligazioni. Ciò risulta chiaramente anche dalla esposizione contenuta nel ricorso; e la precisazione è importante perchè, come è stato osservato nella già richiamata sentenza n. 1960 del 1972, il dolo o la colpa grave degli organi della stazione appaltante, facendo esorbitare il fatto dedotto dalla gestione dell'opera pubblica, interromperebbero il rapporto di inerenza fra la pretesa e la esecuzione dell'opera e renderebbero inoperante l'onere stesso della riserva (cfr. anche, nello stesso senso, le sentenze della 1ª Sezione, nn. 1384 e 3161 del 1971).

Ciò precisato, appare subito evidente che la censura di violazione di legge non merita accoglimento. Ancorata alla espressione letterale del solo art. 53 del regolamento (« partite di lavoro eseguito e delle somministrazioni fatte dall'appaltatore ») e ad una visione angusta così dell'istituto della riserva come delle sue finalità, essa prescinde dalle altre norme regolamentari innanzi richiamate e persino da quelle, di cui infondatamente si lamenta la violazione, degli artt. 54 e 64; e prescinde, soprattutto, dalla doverosa visione, organica e coordinata, del sistema predisposto dalla legge, nel quale l'onere della riserva e della tempestiva sua specificazione, quanto alle somme pretese ed alle ragioni di ciascuna domanda, accompagna, praticamente, tutte le vicende della gestione dell'appalto e caratterizza la prospettazione, da parte dell'appaltatore, di ogni fatto che sia produttivo di spesa per l'esecuzione dell'opera.

Vanamente, d'altra parte, il ricorrente invoca le deroghe, talvolta ammesse, all'onere della riserva relativamente ai fatti attinenti alla interpretazione di clausole contrattuali o alla generalità dell'opera o di carattere continuativo. La prima ipotesi è estranea alla presente fattispecie ed è, comunque, anche essa riconducibile nel sistema delle riserve, come dimostra l'art. 23 del regolamento, là dove prevede le contestazioni opposte dall'appaltatore alle prescrizioni dategli dalla direzione dei lavori per asserita contrarietà delle prescrizioni stesse ai patti del contratto. Quanto alle contestazioni che riguardino l'opera nel suo complesso, non sembra che in tale ipotesi sia inquadrabile la presente fattispecie, posto che le sospensioni dei lavori si inseriscono, nel complesso *iter* esecutivo dell'opera pubblica, con carattere tipicamente episodico. Che se, d'altra parte, per « riserve generali » si volessero intendere tutte quelle che siano destinate a ripercuotersi sul costo complessivo dell'opera, alla supposta deroga si verrebbe a dare una estensione tanto ampia da vanificare praticamente l'onere della riserva; nè vi è riserva, per quanto generale, che non possa essere formulata almeno al tempo della ultimazione dei lavori, ovvero, in estrema ipotesi, alla firma del conto finale.

Resta la terza ipotesi, quella dei cosiddetti « fatti continuativi ». Ma la circostanza che il fatto produttivo di maggiore onere per l'appaltatore e, in ipotesi, di maggiore spesa per l'appaltante non abbia carattere istantaneo, ma consiste in una situazione il cui svolgimento si protragga nel tempo, non è, di per sé, ragione valida che possa giustificare la omissione della riserva. Già da tempo parte della dottrina non aveva mancato di ricondurre entro più giusti limiti la rilevanza del cosiddetto « fatto continuativo », nel sistema delle riserve, ritenendo che il protrarsi della situazione onerosa non fosse motivo pertinente per dilazionare e, tanto meno, per omettere la iscrizione della riserva, ma potesse solo giustificare la temporanea disapplicazione dell'onere di esplicarla quantitativamente, stante la impossibilità di precisare, nel termine prescritto, « le cifre di compenso » (art. 54, comma 3°, del regolamento). Su linea analoga si era posta, dopo qualche pronunzia di orientamento più liberale (n. 2869 del 1967), la giurisprudenza di questa Corte, a Sezione semplice, col considerare rilevante il « fatto continuativo », non già al fine di far venire meno l'onere della riserva, ma al fine della determinazione del momento in cui quell'onere diviene operante: momento che fu fatto coincidere ora con la cessazione della continuità (sentenza n. 830 del 1972), ora con la manifestazione della rilevanza causale del fatto generatore della situazione dannosa, salvo, in questo secondo caso, a subordinare la indicazione dell'importo del compenso richiesto alla disponibilità dei necessari elementi di calcolo (sentenza n. 2393 del 1969).

Comunque, anche questo aspetto del problema ha formato oggetto di esame, da parte di queste Sezioni Unite, nella più volte richiamata sentenza n. 1960 del 1972. E' stato, in essa osservato che, in presenza di fatti continuativi, nè l'appaltatore sarebbe in grado, prima della cessazione della continuazione, di indicare, con la precisione richiesta dal regolamento e dal capitolato, i compensi ai quali crede di aver diritto nè l'amministrazione appaltante sarebbe in grado di adottare gli opportuni provvedimenti previsti dalle norme già richiamate; ma si è, d'altra parte, precisato, con particolare riferimento alla ipotesi di sospensione temporanea dei lavori, che, venendo la situazione dannosa a cessare nel momento della ripresa dei lavori stessi, non potrebbe ammettersi, a favore dell'appaltatore, una deroga così ampia al principio della decadenza per omessa riserva da consentirgli, senza limite di tempo o fino alla ultimazione dell'opera, la denunzia di una situazione protrattasi nel tempo, ma ormai cessata.

Il problema non è, dunque, di sussistenza o insussistenza dell'onere della riserva. Si tratta, piuttosto, di individuare il momento in cui, in rapporto alle sospensioni dei lavori, seguite dalla ripresa, quell'onere, nella duplice forma della iscrizione e della traduzione in cifre della pretesa, diviene attuale. Ed a tale individuazione non può che proce-

dersi in rapporto alle singole fattispecie, applicando, di volta in volta, i criteri della buona fede e della media diligenza. Sarebbe, infatti, vessatorio e, in definitiva, contrario a buona fede costringere l'appaltatore a prevenire possibili decadenze, iscrivendo, ad ogni istante, riserve che potrebbero rivelarsi sterili o vuote di contenuto o addirittura impossibili. Ma non si potrebbe neppure indulgere alle negligenze o, ancor meno, ai postumi ripensamenti, di dubbia buona fede, dell'appaltatore che, palesatasi, al termine della sospensione, la potenzialità dannosa del temporaneo arresto dei lavori, ometta di formulare la relativa riserva all'atto della ripresa o, quanto meno, alla prima successiva presentazione del registro di contabilità o che, disponendo o dovendo disporre, secondo il criterio della media diligenza, degli elementi necessari per valutare le conseguenze pregiudizievoli cagionategli, ometta la doverosa esplicazione quantitativa della propria pretesa.

Pertanto, ferme restando la sussistenza e la operatività, a carico dell'Impresa Lugnani, dell'onere della riserva, occorre verificare, in rapporto alla fattispecie, se la Corte di Roma abbia esattamente determinato, ai fini della pronunziata decadenza, i tempi e i modi in cui l'appaltatore avrebbe dovuto, via via, formulare, esplicare e confermare, in forma di riserva, le proprie pretese per i danni che gli sarebbero derivati dalle sospensioni dei lavori e dalle conseguenti protrazioni dei lavori stessi: nella quale verifica trova appropriata collocazione anche l'esame della seconda e subordinata censura per vizi della motivazione.

Dai dati di fatto esposti in sentenza non risulta se, per quelle pretese, siano state iscritte riserve, da parte dell'appaltatore, nei verbali di ripresa dei lavori che, a norma dell'art. 16 del regolamento, dovettero essere redatti al termine di ciascuna sospensione. Ma, in concreto, una indagine su quei verbali era superflua, una volta che la Corte di merito accertò che, soltanto alla firma del conto finale (24 gennaio 1960) e cioè a poco meno di un anno dalla ultimazione dei lavori (3 febbraio 1959), la riserva, riferita globalmente a tutte le sospensioni verificatesi, fu compiutamente esplicata, con la precisazione, mai prima avvenuta, del numero complessivo dei giorni di sospensione e del compenso preteso: il che vuol dire che, se anche le riserve dell'appaltatore fossero state inserite nei verbali di ripresa dei lavori, esse sarebbero rimaste senza effetto perchè non ripetute, di volta in volta, nel registro di contabilità (art. 89 del regolamento) e non seguite, nei termini e nei modi prescritti dall'art. 54, dalla relativa esplicazione, comprensiva della precisa indicazione delle cifre dei compensi richiesti e della esposizione, egualmente precisa, delle ragioni di ciascuna domanda.

Nella specie, poi, l'esposizione delle ragioni che, secondo l'appaltatore, gli davano diritto a compenso era tanto più necessaria in quanto trattavasi di danni per sospensioni dei lavori ordinate dall'amministrazione. Per tali sospensioni, infatti, secondo il testuale disposto dell'art. 35

del capitolato generale del 1895 (corrispondente dall'art. 30 di quello, ora vigente, del 1962), non spetta all'appaltatore alcun compenso o indennizzo, ma soltanto un congruo prolungamento del termine per la ultimazione dei lavori: sicchè, di fronte alle disposte sospensioni, susseguitesi, com'è pacifico, nel corso dell'intero *iter* esecutivo dell'appalto, non poteva l'appaltatore sottrarsi all'onere di esporre le ragioni che, in concreto, potessero configurare una responsabilità contrattuale imputabile all'amministrazione per la illegittimità, originaria o successiva, dei singoli provvedimenti di sospensione.

Viceversa, come si è già precisato, la compiuta esplicazione dell'unica riserva non si ebbe se non all'atto della firma del conto finale: ma tale esplicazione fu esattamente giudicata, dalla Corte di merito, inidonea a costituire un esatto e puntuale adempimento dell'onere. Se è vero, infatti, che anche il conto finale è ritenuto sede idonea per la iscrizione di riserva, ciò vale solo per quelle relative a fatti sopravvenuti dopo il compimento dei lavori e dopo la chiusura del registro di contabilità: se così non fosse, non avrebbe senso la norma dell'art. 64, comma 2°, del regolamento, che vieta all'appaltatore di iscrivere, all'atto della firma del conto finale, domande diverse, per oggetto o per importo, da quelle formulate nel registro di contabilità durante lo svolgimento dei lavori, a norma degli art. 53 e 54. Nella specie, invece, essendo le sospensioni intervenute, ovviamente, durante lo svolgimento dei lavori, le relative riserve dovevano essere iscritte, in rapporto a ciascuna sospensione, nei rispettivi verbali di sospensione o di ripresa (secondo che la dedotta illegittimità fosse originaria o sopravvenuta), salva riproduzione delle stesse nel registro di contabilità, a norma dell'art. 89, comma 3°, del regolamento; a tutto concedere, dovevano essere iscritte direttamente nel registro di contabilità, all'atto della prima sua presentazione all'appaltatore per la firma; in ogni caso, salvo quel che si dirà nell'ultima parte della presente motivazione, dovevano essere seguite dalla prescritta esplicazione, nei modi e nei termini dell'art. 54.

Del tutto infondato si dimostra, così, l'addebito, che il Fallimento ricorrente muove alla Corte di merito, di non aver tenuto debito conto delle riserve inserite nel memoriale per il collaudatore in corso d'opera (24 marzo 1958) e nel registro di contabilità (25 novembre 1958) e di non aver considerato, in particolare, che la seconda richiamava la prima, che era a sua volta, sufficientemente specifica. La pretesa, che è sottintesa dalla censura, che l'adempimento dell'onere di riserva possa ricavarsi dalla sovrapposizione di documenti eterogenei appare, invero, palesemente in contrasto col rigore formale cui si ispira l'intera disciplina dell'istituto della riserva e, in particolare, con la funzione fondamentale che ha, nel sistema, il registro di contabilità, destinato ad abbracciare e documentare, cronologicamente ed autonomamente, tutte le vi-

cende attinenti all'esecuzione dell'opera e tutte le contestazioni, ancorché insorte in altra sede, fra l'amministrazione e l'appaltatore. Nè giudica questa Corte che il memoriale per il collaudatore, che è atto unilaterale dell'appaltatore, possa essere ritenuto sede appropriata per la formale iscrizione delle riserve, posto che, come risulta dalle norme innanzi richiamate e particolarmente dall'art. 89 del regolamento, i documenti contabili ed i verbali che la legge considera a tale scopo sono tutti atti formati dagli organi della stazione appaltante, ai quali l'appaltatore è chiamato, di volta in volta, a partecipare. Le due riserve, cui la censura si riferisce, furono, comunque, considerate dalla Corte di merito, la quale, nell'esercizio del suo insindacabile potere di valutazione delle prove documentali e senza incorrere in errori logici e giuridici, rilevò che la prima era priva di efficacia, perchè non riprodotta nel registro di contabilità, mentre la seconda, per mancanza della prescritta esplicazione in ordine all'ammontare del compenso richiesto ed alle ragioni giustificatrici della domanda, era rimasta allo stato di una denunzia del tutto generica. Nè ha rilevanza, sempre a proposito della mancata esplicazione, il fatto che la durata delle sospensioni dovesse essere nota agli organi della stazione appaltante, sicché, secondo il ricorrente, non sarebbe stato necessario che venisse precisata dall'appaltatore: il numero dei giorni cui l'apaltatore intendeva riferire le sue pretese, invero, era indubbiamente uno degli elementi costitutivi della domanda e non poteva essere omesso, quanto meno in sede di esplicazione delle riserve; e, d'altra parte, esso, per le ragioni già esposte, poteva non coincidere con l'intera durata delle sospensioni disposte dall'amministrazione.

Stabilito, pertanto, che l'Impresa Lugnani perfezionò la formulazione e la esplicazione delle sue riserve soltanto in sede di conto finale e, quindi, tardivamente, occorre da ultimo, in coerenza con le premesse poste, considerare se, alla stregua dei già richiamati criteri di buona fede e di media diligenza, quel ritardo potesse essere giustificato dalla impossibilità, per l'appaltatore, di disporre, prima della compilazione del conto finale, dei dati e degli elementi occorrenti per la quantificazione delle sue pretese. Ma anche a questo quesito va data risposta negativa.

L'ipotesi che l'appaltatore possa essere stato obiettivamente impedito dal tradurre in cifre le sue pretese prima del conto finale è, invero, contraddetta dall'accertamento di fatto della Corte di merito, la quale non mancò di rilevare che, quanto meno, alla data della ultimazione dei lavori (3 febbraio 1959), l'impresa appaltatrice disponeva sicuramente di tutti i dati indispensabili per una precisa valutazione dell'entità dell'onere sopportato e per una altrettanto precisa quantificazione del compenso da richiedere: accertamento, questo, che si sottrae ad ogni censura, così sul piano logico come sul piano giuridico. Se si considera, infatti, la natura dei singoli oneri di cui l'impresa appaltatrice chiese di essere compensata (inattività e deterioramento del can-

tiere e del macchinario; manodopera inutilizzata; materiale approntato e non posto in opera nei tempi previsti; decorrenza di interessi passivi per più lungo periodo), appare evidente che non c'è imprenditore di media diligenza che non possa calcolarne con precisione l'importo, in relazione ad ogni periodo di sospensione, all'atto della ultimazione dei lavori, al più tardi, e, in ogni caso, senza dover attendere i conteggi finali. Che anzi proprio la natura di quelle voci di danno tardivamente specificate e, almeno, di alcune di esse dimostra che, nella fattispecie, l'esigenza della tempestiva esplicazione delle riserve trovava adeguata giustificazione anche soltanto nella più limitata finalità di permettere alla stazione appaltante di esercitare, in modo appropriato ed efficiente, i suoi poteri di controllo: si pensi, ad esempio, alla ipotesi che personale e macchinario, di cui era stata denunziata la inattività, fossero stati, invece, impiegati, durante le sospensioni, in altri lavori estranei all'appalto.

In conclusione, anche a voler applicare con la maggiore possibile larghezza i principî ed i criteri innanzi enunciati, l'ultimo momento utile per la formulazione e per la compiuta esplicazione delle riserve non poteva essere collocato se non all'atto della ultimazione dei lavori e non mai in sede di conto finale: conseguentemente, l'Impresa Lugnani era incorsa nella decadenza prevista dall'art. 41, comma 2°, del capitolato generale allora vigente. (*Omissis*).

II

(*Omissis*). — Per una migliore intelligenza delle censure è necessario puntualizzare i fatti che hanno dato luogo alla odierna controversia.

Approvato dall'Assessore ai LL.PP. della Regione Siciliana il progetto di ampliamento della rete idrica e pavimentazione stradale di Alcamo, il 12 marzo 1959 l'impresa Spinelli Nicolò si rendeva aggiudicataria dei lavori relativi. L'11 aprile veniva stipulato il contratto di appalto; in pendenza di approvazione di tale negozio, il 20 febbraio 1960 veniva fatta, in via d'urgenza, la consegna dei lavori, il cui verbale era sottoscritto dall'impresa con riserva, rilevando che la consegna stessa avveniva in ritardo rispetto ai termini previsti dal Capitolato Generale, onde si reclamava l'integrale maggior costo (non precisato) di mano d'opera, trasporti e materiali. La riserva, però, non veniva ripetuta nel registro di contabilità.

Il 25 marzo e l'11 maggio 1960 si stipulavano tra le parti due atti aggiuntivi, il primo necessario per la nomina di un nuovo supplente, non risultando quello indicato dallo Spinelli iscritto all'Albo degli appaltatori, il secondo per modificare la composizione del Collegio arbitrale.

Il primo giugno 1960, con decreto del predetto Assessore, venivano approvati il contratto ordinario e i due atti aggiuntivi. Il successivo 20 agosto, con verbale sottoscritto dalla impresa senza riserva, era disposta una sospensione dei lavori, necessaria per procedere alla redazione di una perizia di variante. Il primo agosto 1961, con verbale sottoscritto dall'impresa senza riserva, aveva luogo la ripresa dei lavori ed il 18 agosto si procedeva alla stipula di un atto di sottomissione, col quale l'impresa si obbligava ad eseguire le opere contenute nella perizia di variante agli stessi prezzi, patti e condizioni di cui al capitolato speciale allegato al contratto originario. I lavori appaltati venivano ultimati il 28 febbraio 1962.

Il 9 luglio 1965, all'atto della sottoscrizione della contabilità finale, l'impresa sollevava diverse riserve chiedendo i seguenti indennizzi:

a) L. 3.906.150 per illegittima sospensione dei lavori durata 346 giorni;

b) L. 317.551, quali interessi bancari sulle trattenute di garanzia già costituite prima della sospensione e per tutta la sua durata;

c) L. 1.316.668 per maggiori rincari conseguenti alla illegittima sospensione e alla ritardata consegna;

d) L. 1.556.272, quale rivalsa I.G.E. sul corrispettivo dell'appalto.

Con atto di citazione presentato il 28 aprile 1966, l'impresa Spinelli conveniva davanti al tribunale di Palermo l'Assessorato, chiedendone la condanna al pagamento delle somme suddette, nonchè di L. 1.227.510 per interessi bancari sul credito di saldo.

Mentre il tribunale accoglieva parzialmente la domanda di interessi sulla rata di saldo e quella di rivalsa dell'I.G.E., dichiarando preclusa ogni domanda di indennizzo per maggiori oneri dipendenti dalla sospensione dei lavori per la mancata tempestiva iscrizione della rituale riserva e rigettando la domanda di indennizzo per maggiori oneri dipendenti dalla ritardata consegna dei lavori, la Corte di appello di Palermo dichiarava ammissibili e parzialmente fondate anche le domande respinte dai primi giudici, considerando che l'onere dell'immediata riserva riguarda esclusivamente le partite di lavoro eseguite e le somministrazioni fatte dall'appaltatore, mentre ne sono escluse le riserve relative a contestazioni che ineriscono alla generalità dell'opera nel suo complesso al di fuori delle singole registrazioni contabili, quali le eventuali pretese di risarcimento danni, che possono concretarsi solo al momento del compimento dell'opera, quando, cioè, è possibile per l'appaltatore accertare l'esistenza e l'entità del danno; talchè l'onere di sollevare codeste riserve sorge solo al momento della sottoscrizione del conto finale.

Con il primo mezzo, l'Assessorato ricorrente — denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 16, 53, 54 e 89 del regolamento di contabilità dei lavori dello Stato, approvato con r.d. 25 maggio 1895, n. 350, nonchè omesso esame di punto decisivo e contraddittorietà di

motivazione — deduce che le riserve devono presentarsi nel termine all'uopo fissato a pena di decadenza, anche se si tratti di riserve relative a fatti continuativi e che ineriscano alla generalità dell'opera. Dalle disposizioni di cui ai predetti articoli del regolamento di contabilità si evince, secondo il ricorrente, che all'appaltatore incombe l'onere di immediata denuncia della situazione da cui ritiene di essere gravato, provocando la redazione di uno specifico atto formale. La *ratio* di queste disposizioni non risiede tanto nell'esigenza di far controllare immediatamente il fatto dall'amministrazione, quanto nella necessità di dare a questa un mezzo idoneo di controllo sul costo dell'opera, allo scopo di mantenerla dentro il limite di spesa.

L'affermazione della sentenza impugnata, secondo cui solo al compimento dell'opera si manifesta in tutti i suoi termini la rilevanza causale dell'inadempienza dell'amministrazione è, sempre secondo il ricorrente, contraddetta proprio dalla natura della riserva in questione.

Invero, al momento in cui fu disposta la sospensione dei lavori, l'appaltatore conosceva con precisione l'ammontare delle già corrisposte rate di acconto e delle relative ritenute di garanzia; e lo stesso può dirsi per le voci di danno relative all'immobilizzo delle attrezzature del cantiere ed alle spese generali per il periodo di sospensione e, parimenti, l'andamento del costo della mano d'opera era noto all'appaltatore man mano che i lavori procedevano.

La censura è fondata.

L'art. 54 del r.d. n. 350 del 1895, che approva il regolamento sulla direzione, contabilizzazione e collaudazione dei lavori dello Stato, fa obbligo all'appaltatore di firmare il registro di contabilità ogni volta che, nel corso del rapporto, gli viene presentato. Se egli non firma, il direttore dei lavori deve invitarlo a sottoscriverlo entro il termine perentorio di 15 giorni; qualora quegli persista nell'astensione o nel rifiuto, il direttore ne fa menzione nel registro e si avranno come accertati i fatti registrati e l'appaltatore decadrà dal diritto di far valere in qualunque tempo e modo riserve e domande che ad essi si riferiscono. Nel caso normale in cui l'appaltatore consente a sottoscrivere il registro, egli può firmare con riserva. Entro 15 giorni deve esplicare le riserve, scrivendo e firmando nello stesso registro le corrispondenti domande di indennità ed indicando con precisione la cifra di compenso cui crede di aver diritto e e le ragioni di ciascuna domanda. Per il caso di omessa o intempestiva esplicazione delle riserve è disposta la decadenza dell'appaltatore dal diritto di proporre domande fondate sui relativi fatti.

L'interpretazione di queste disposizioni non è stata lineare.

La giurisprudenza meno recente di questa Suprema Corte aveva stabilito che l'onere delle riserve ha carattere generale, riferendosi, tra l'altro, sia a fatti transeunti che a fatti continuativi, essendo non solo

il *quantum* ma lo stesso diritto a compenso, quale ne sia lo specifico titolo, sottoposto a decadenza, onde è questo diritto come tale che deve essere fatto valere nel termine perentorio, specificandosi tanto l'ammontare dei compensi, così come le cause che ad essi danno luogo.

Nell'ultimo ventennio, però, si era manifestata, nella giurisprudenza arbitrale, la progressiva tendenza a ridurre il campo di applicazione dell'onere delle riserve. Pur non contestandosi, in linea di principio, il carattere generale dell'istituto delle riserve, si era cercato di individuare una serie di pretese e di controversie nelle quali si riteneva che lo scopo e le funzioni delle riserve potessero non venire in considerazione. Così nei casi in cui la pretesa dell'appaltatore non era incompatibile con gli accertamenti eseguito in contraddittorio e con le annotazioni del registro di contabilità che l'appaltatore avesse firmato senza riserve, ovvero concernesse fattispecie in cui le pretese erano fondate su fatti e situazioni ancora in corso di evoluzione o, comunque, sempre accertabili; così nel caso di pretese relative non alle singole partite di lavoro riportate di volta in volta nel registro di contabilità, bensì tali da investire tutto l'andamento dell'appalto, per le quali sarebbe sufficiente l'inserzione della riserva prima del conto finale.

Alcune decisioni relativamente recenti di questo Supremo Collegio hanno risentito del nuovo più liberale indirizzo (nn. 2290/1965; 2869/1967; 2393/1969; 830/1970; 1384/1971), mentre altre hanno confermato il carattere generale dell'istituto della riserva (n. 4046/1969; 2266/1970).

Atteso il perdurante contrasto giurisprudenziale, la questione è stata sottoposta all'esame delle Sezioni Unite che, con sentenza 20 giugno 1972, n. 1960, hanno riaffermato il carattere generale dell'istituto delle riserve, ponendo in evidenza la ragione fondamentale giustificatrice delle preclusioni implicite ed esplicite nel sistema — ossia la necessità, nel quadro generale delle esigenze proprie di un bilancio pubblico, della continua evidenza delle spese dell'opera, in relazione alla corretta utilizzazione ed eventuale tempestiva integrazione dei mezzi finanziari all'uopo predisposti, nonchè alle altre possibili determinazioni dell'amministrazione di fronte ad un notevole superamento delle previsioni originarie di spesa, cioè qualora l'onere della costruzione dell'opera rischi di divenire troppo pesante per la collettività in relazione alla sua utilità — e considerando che, a tale esigenza, si accompagna altresì quella di consentire all'amministrazione appaltante la verificazione di tutti i fatti producenti spesa con la immediatezza che ne rende più sicuro e meno dispendioso l'accertamento.

Codesto autorevole orientamento merita di essere seguito. Invero da diverse norme del citato regolamento n. 350 del 1895 emerge il principio basilare di tutta la normativa in materia, e cioè che la contabilità dei fatti producenti spesa — incluse nella contabilità le riserve — deve pro-

cedere di pari passo al loro avvenimento (artt. 36 e 37). In relazione alle molteplici situazioni, attraverso cui si articola il contratto di appalto (consegna dei lavori, misurazioni, contabilizzazione, conto finale, collaudo) e alle quali il rapporto può dar luogo (sospensione dei lavori, formazione di nuovi prezzi, situazioni di fatto contestate, ecc.), il regolamento prevede la redazione di un atto formale che assume la veste di un verbale (artt. 11, 16, 21, 23) o di altro documento preordinato allo scopo (ordine di servizio, libretto di misure, registro di contabilità, ecc.). Detti atti debbono essere sempre sottoscritti dall'appaltatore, con l'onere di apporre riserva nel caso in cui non intenda accettarne le risultanze. L'articolo 69, poi, esclude che all'atto della firma del conto finale possano iscriversi per la prima volta riserve riferentisi a fatti avvenuti nel corso dei lavori.

Orbene, dal complesso di tali norme e di numerose altre non può non evincersi che, per quanto in detto regolamento si parli espressamente di « decadenza » solo a proposito della mancata tempestiva denuncia dei danni da forza maggiore (art. 25), anche nelle altre ipotesi si deve pervenire ad identico risultato, giacchè, altrimenti, non si giustificherebbe l'onere di protestare entro termini perentori, accompagnato, in mancanza, dalla presunzione di accettazione della situazione controversa.

E poichè « i fatti producenti spesa » non si esauriscono, ovviamente, negli allibramenti delle partite di lavori e delle somministrazioni dell'appaltatore, la necessità dell'immediata riserva va collegata all'inerenza di quei fatti alla esecuzione dell'opera, esulandone solo quelli che siano il prodotto di una attività del tutto scissa e contraria ai fini della gestione dell'appalto, o di fatti illeciti che con l'esecuzione dell'opera abbiano un legame puramente occasionale ed inducano una responsabilità di natura aquiliana e non contrattuale (Cass. 9 novembre 1971, n. 3161).

Così, ad esempio, sono escluse dall'onere della riserva le pretese dell'appaltatore per interessi moratori sulla rata di saldo, a seguito di ritardo nel collaudo, trattandosi di mora dell'amministrazione integrante una situazione estranea e posteriore all'oggetto della contabilità, la quale è volta a documentare cronologicamente l'*iter* di esecuzione dell'opera.

Pertanto, posto che la finalità essenziale dell'onere della riserva è quella di apprestare in favore della Stazione appaltante uno strumento di controllo continuo della spesa, onde contenerla nell'ambito della previsione o comunque non spingerla oltre i limiti di una giusta corrispettività e congruità (il che trova conferma nella facoltà concessa all'amministrazione di risolvere unilateralmente l'appalto in ogni momento, con il solo pagamento dei materiali utili approvvigionati e del decimo dell'importo dei lavori ancora da eseguire; art. 345 legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, sui lavori pubblici), e tenuto presente il dettato e la *ratio* delle norme positive che disciplinano la materia, appare fondata l'opi-

nione della più autorevole dottrina, secondo cui basta l'oggettiva, avvisata rilevabilità, secondo diligenza e buona fede, della aticipità di un evento rispetto all'economia dell'appalto, perchè scatti l'onere della denuncia dell'appaltatore, concretantesi, poi, all'atto della prima firma successiva dei documenti contabili presentatigli dalla Stazione appaltante, nella specifica riserva di pretese e compensi maggiori o diversi da quelli riconosciutigli in contabilità, in relazione alle singole unità di lavori via via eseguite.

E poichè il sistema di misurazione e determinazione del compenso globale dovuto all'appaltatore si risolve nella misurazione e determinazione dei prezzi convenuti per le singole unità di lavoro, rimane fuori dal sistema la possibilità di configurare ragioni di compenso che a quell'onere siano sottratte, tutte risultando (tranne le pretese risarcitorie solo occasionalmente collegate con l'esecuzione dell'opera e del tutto sganciate dalla quantità e qualità dei lavori compiuti, come già rilevato) direttamente o indirettamente implicate nella contabilità registrata.

A parte, invero, i fatti continuativi rispetto ai quali l'asserita responsabilità in ogni tempo rimane ininfluente di fronte alla *ratio legis* come sopra individuata, la quale, anzi, come già ritenne questa Suprema Corte nella sentenza 29 marzo 1943, n. 719, presenta per essi la maggiore attualità, proprio in considerazione della loro più accentuata idoneità ad incidere sul costo dell'opera — appare evidente che le questioni cosidette generali si riverberano tutte e si esauriscono nelle singole unità di lavoro, sicchè soltanto attraverso la loro incidenza sul costo di queste vengono a determinare l'onere economico complessivo sopportato dall'appaltatore per l'esecuzione dell'opera. Nè a tale regola si sottraggono le ragioni di compenso che l'appaltatore fa valere quando chiede un indennizzo per le maggiori spese sopportate in dipendenza della ritardata consegna dei lavori, del prolungamento dei medesimi, dovuto a fatto dell'amministrazione, oltre il termine contrattuale, e della ritenuta illegittima sospensione dei lavori stessi. Infatti le voci che in tal caso vengono in gioco (maggiori costi della mano d'opera e dei materiali, ammortamento degli impianti e del macchinario, spese per custodia e manutenzione dal cantiere, come pure tutte le altre cosidette spese generali) non hanno, nel sistema di determinazione del compenso contrattuale, una rilevanza autonoma, ma si riflettono pur esse sui prezzi calcolati per le singole unità di lavoro.

Pertanto, è in relazione alle singole unità di lavoro via via eseguite e contabilizzate che — alla luce dei principî sopra enunciati — l'appaltatore deve fare annotare le sue pretese, per qualsiasi titolo, a maggiori compensi.

Occorre avvertire, però, che sarebbe erroneo dedurre da tali premesse che la registrazione di ciascuna unità di lavoro, non accompa-

gnata, all'atto della sottoscrizione ad essa immediatamente successiva, dalla riserva, precluda, perciò solo, all'appaltatore la possibilità di chiedere per essa un maggior compenso a qualsiasi titolo. Invero, poichè l'elemento di individuazione della fattispecie considerata dalla legge consiste non tanto nel fatto in sè, quanto nella rilevanza causale di esso rispetto alla spesa, è evidente che l'onere della riserva sorge soltanto nel momento in cui la rilevanza causale del fatto, rispetto al maggior onere, diventi obiettivamente apprezzabile, e cioè quando l'appaltatore abbia la concreta possibilità di avvedersi dell'esistenza di una situazione, in rapporto alla quale sorge la necessità della riserva.

Alla stregua di siffatte considerazioni appare evidente l'erroneità della sentenza impugnata che, peraltro con motivazione inadeguata, ha ritenuto che, relativamente alla ritardata consegna dei lavori, l'onere per lo Spinelli di esplicare la riserva già formulata nel relativo verbale si concretasse solo al momento della chiusura della contabilità e che pure in tal momento sorgesse l'onere di proporre riserva per i danni causati all'appaltatore medesimo dall'eccessivo protrarsi nel tempo della sospensione; e ciò perchè « soltanto in tal momento la rilevanza causale del fatto costitutivo della pretesa, cioè dell'inadempienza dell'amministrazione appaltante, si rende manifesta in tutti i suoi termini ».

Considerazione questa chiaramente inaccettabile, anche a prescindere dal fatto che nel conto finale l'appaltatore non può iscrivere domande diverse da quelle già formulate nel registro di contabilità durante lo svolgimento dei lavori (art. 64 del citato regolamento).

Infatti, deve, in ogni caso, escludersi che la esplicazione della riserva relativa alla ritardata consegna dei lavori e la formulazione di quella concernente la richiesta di indennizzi per la sospensione dei medesimi potessero avvenire in sede di sottoscrizione del conto finale, che segue dopo alquanto tempo alla ultimazione dei lavori (nel caso di specie oltre due anni) giacchè, anche a seguire, in ipotesi, l'opinione della Corte di merito, già al momento di detta ultimazione, l'appaltatore disponeva di ogni elemento necessario per indicare l'importo del compenso richiesto sotto forma di maggior onere e, quindi, difetterebbe la impossibilità di precisazione del medesimo, che vale a giustificare il differimento della quantificazione.

Ma, in aderenza a quanto in precedenza affermato, l'eventuale impossibilità di precisazione del *quantum* può costituire causa di esonero dall'osservanza dell'onere di precisare l'esatto ammontare del compenso, non già da quello di inserire tempestiva riserva nel registro di contabilità (il che, relativamente alla pretesa per la ritardata consegna dei lavori, non è avvenuto). E quanto al periodo di forzata sospensione, la relativa serie causale viene ovviamente a cessare al momento della ripresa dei lavori. Nè il concetto di fatto continuativo può giustificare una

deroga così lata al principio della decadenza per mancata riserva, da permettere, sino al compimento dell'opera, la denuncia di fatti che, ancorchè non istantanei, bensì protratti e ripetuti, siano ormai cessati (Cass., Sez. Un., n. 1960 del 1972, citata). La dispensa dall'onere della riserva non può, infatti, andare oltre la ragione che la determina. Pertanto, quanto meno all'atto della ripresa dei lavori o immediatamente dopo, l'impresa Spinelli, adottando il parametro di una media diligenza, sarebbe stata in grado di percepire e denunciare una situazione oramai esaurita.

Il rilievo della sentenza impugnata, secondo cui nel verbale di ripresa dei lavori nessuna riserva doveva essere proposta, giacchè l'articolo 16 del regolamento non impone alcun obbligo al riguardo, non appare consistente. Invero, per il combinato disposto degli artt. 16 e 89 del regolamento, l'appaltatore deve: *a*) di norma sottoscrivere i verbali di sospensione e di ripresa dei lavori; *b*) in caso di sottoscrizione con riserva, ripetere la riserva nel registro di contabilità nei modi e nei termini di cui agli artt. 53 e 54 dello stesso regolamento, pena l'inefficacia delle riserve non ripetute. Ne consegue che la firma senza riserva dei verbali di sospensione e di ripresa dei lavori preclude — al pari dell'inutile decorso dei termini indicati — la facoltà di proporre domande in rapporto alla sospensione dei lavori, essendo evidente che a domande proposte senza tempestiva ricerca debba a maggior ragione negarsi quella efficacia che il regolamento nega a domande proposte con tempestiva riserva, ma non ripetute nei termini nel registro di contabilità.

Il primo mezzo va, pertanto, accolto e conseguentemente rimangono assorbiti i motivi secondo, terzo, quarto, quinto e sesto, che concernono il merito delle riserve. — (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

I

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. I, 3 aprile 1973, n. 1005 - *Pres.* Rosso - *Rel.* Tartaglione - *P. M.* Lapiccirella. Ricorso Cavallero ed altri.

Procedimento penale - Dichiarazione di nullità - Effetti - Estensione agli atti successivi - Condizione - Applicazione in tema di perizia.

L'invalidità di un atto processuale può riflettersi sugli atti successivi soltanto quanto tra essi sussista una effettiva dipendenza logica; in particolare la nullità di una perizia è estensibile soltanto a quei provvedimenti del giudice che abbiano come base razionale i dati ed i rilievi emergenti da quella perizia (1).

II

CORTE DI CASSAZIONE - Sez. II, 5 aprile 1973, n. 1476 - *Pres.* D'Aniello - *Rel.* De Falco - *P. M.* Sisti. Ric. Nicolosi.

Procedimento penale - Dichiarazione di nullità - Effetti - Atti di polizia giudiziaria - Interrogatorio - Nullità - Successivo interrogatorio resa al magistrato ancorchè confermativo del precedente - Nullità - Eclusione.

La nullità dell'interrogatorio reso dall'imputato alla polizia giudiziaria in sede di indagini preliminari (per omesso avviso al difensore nominato dall'imputato e per assenza del difensore stesso allorchè l'interrogatorio fu reso e raccolto a verbale, senza indicazione dei motivi

---

(1) Nello stesso senso, v. Cass. 7 dicembre 1970, n. 1826 (115.887) che parla di « vizio innocuo » nell'ipotesi che la nullità della perizia non si rifletta sugli atti successivi; v. anche Cass. 28 gennaio 1970, n. 102 (113.708), la quale ha invece comunque escluso che la nullità della perizia espletata nella fase istruttoria comporti l'annullamento della sentenza di rinvio a giudizio o del decreto di citazione, in quanto tra la perizia ed i pre-

›missione e del mancato intervento della difesa) non può invali- - con effetto sulla regolarità del processo e della decisione - l'in- gatorio successivo reso al magistrato, ancorchè confermativo del ɔ, poichè lo stesso, anche se sussista analogia di contenuto con il ·dente, mantiene rispetto ad esso la sua completa autonomia pro- ale e non si pone in una posizione di dipendenza tale da essere ·lto, ex art. 189 cod. proc. pen., dalla nullità dell'atto cronologica- e anteriore (2).

---

atti dovrebbe ravvisarsi una consecutività meramente cronologica. senso analogo, altresì Cass. 6 marzo 1969, in *Cass. pen. Mass. Annotato* n. 1229 p. 886.

:on la sentenza che si annota, la giurisprudenza della Suprema Corte lottato un criterio meno rigido nella valutazione degli effetti esten- lelle nullità, più conforme alla disposizione dell'art. 189 c.p.p. e più ·nte alla realtà delle cose: è pur noto quanto spesso una perizia sca sul giudizio del giudice istruttore, nonostante le solenni ed :te affermazioni del giudice quale *peritus peritorum* e quanto sia per- lontana dalla realtà l'affermazione che fra perizia e sentenza istrut- vi sia una consecutività meramente cronologica, o quell'altra, secon- quale il collegamento fra sentenza e perizia sarebbe meramente ac- tale e accessorio. In effetti, la norma prevista dall'art. 189 c.p.p. im- un'indagine di fatto, da condursi di volta in volta sui casi speci- che rifugge da ogni generalizzazione.

2) E' da sottoscrivere pienamente questa sentenza della Suprema :: in effetti, trattandosi del secondo interrogatorio dell'imputato e di :ipetizione di attività da parte di quest'ultimo, è chiaro che non può ɔarlarsi di dipendenza del secondo atto dal primo, essendo questi del indipendenti ed autonomi. E' questa un'ipotesi in cui l'indagine sul- nsione della nullità è esclusa per definizione.

TE DI CASSAZIONE - Sez. III, 4 aprile 1973, n. 1696 - *Pres.* Mu- scolo - *Rel.* Macaluso - *P. M.* Lapiccirella. - Ricorso Franchi ed altri.

ɔste e tasse in genere - Caffè - Accezione « fa comunque cir- colare » di cui all'art. 12 legge 26 maggio 1966, n. 344 - Significato.

L'espressione « fa comunque circolare » caffè senza bolletta di le- nazione ovvero in confezioni contrafatte o abusivamente utilizzate ıi all'art. 12 legge 26 maggio 1966, n. 344, nella sua ampia accezione ɔrende qualsiasi attività predisposta al fine di mettere in circola- ɜ il caffè illegittimamente, quale attività di colui che tenga nascosta merce, non giustificata da bollette di legittimazione, non annotata

esciato, il velivolo
collisione con la
uto, sito oltre le
Il pilota rimase

scuola di inge-
il volo rovescio
nte, perdita di
lare afflusso di
ecessità per il
a ripresa) con-
o Pisano, pro-
anifestazione,
sa. Ciò aveva
guenza che il
e di potenza

e gli si ad-
di velocità
chio ».
prova spe-
rito, affer-
tutti i be-

re perchè

remi del
lo stesso
» (così,
uolo ed
li aveva
re l'esi-

ntenza
azione

zzata
673).
l ci-
ile,
niti

In Diritto

Il ricorrente, dopo aver premesso che l'attività aeronautica di carattere sportivo-acrobatico costituisce attività pericolosa, sostiene che lo spettatore volontario assumerebbe su di sè il rischio connesso alla manifestazione e che l'eventuale colpa del pilota andrebbe valutata col parametro di quella di tipo professionale, e perciò, affermata solo laddove fosse grave.

Egli quindi conclude che, esulando nella specie, l'estremo della gravità, avrebbe dovuto essere applicato l'art. 152 c.p.p. e che, in ogni caso, la sentenza sarebbe nulla per difetto di motivazione sulla questione.

Il ricorso deve essere disatteso.

È, innanzitutto, priva di fondamento la tesi formulata in relazione alla situazione giuridica dello spettatore, perchè l'assistere volontariamente, negli spazi opportunatamente destinati al pubblico o, comunque, al di fuori del campo di gara, ad una manifestazione sportiva permeata di pericolosità, quali sono anche quelle di acrobazia aerea, non implica accettazione di una situazione di rischio, perchè, trattandosi di manifestazioni per le quali è prescritta autorizzazione da parte delle competenti autorità, è preventivamente garantita la tutela dell'incolumità dei terzi che vi partecipano in qualità di spettatori.

È, inoltre, altrettanto infondato il richiamo ai principi ed alla disciplina della colpa professionale perchè l'art. 2236 cod. civ., incluso nel capo relativo alle professioni intellettuali, non concerne l'attività dei piloti di aerei che esula da esse.

Comunque, non può dubitarsi che, nella specie, il tribunale, pur senza ricorrere ad aggettivazioni, abbia in concreto, ritenuto la sussistenza di una colpa grave del pilota.

Ed invero, nell'esercizio di attività pericolose autorizzate, fra le quali vanno incluse determinate competizioni sportive, l'autorizzazione delle autorità competenti può dilatare — in relazione al caso di specie — taluni limiti inerenti alla normale prudenza.

Tuttavia, la liceità così assicurata non esonera dall'obbligo dell'osservanza della prudenza comune per quant'altro concerne l'espletamento dell'attività e, naturalmente, il divieto di superare i limiti già prefissati. Essa, inoltre, impone che l'ottemperanza ai precetti della diligenza e della perizia assurga a particolare rigore, adeguato, appunto, alla pericolosità e difficoltà tecniche dell'attività stessa.

Di conseguenza, integra gli estremi della colpa punibile ed assurge a carattere di gravità anche il solo discostarsi da essi.

Pertanto, l'aviatore acrobatico al quale, in gara od in esercitazione, è consentito di raggiungere velocità e di assumere atteggiamenti di volo, che, in casi normali, integrerebbero gli estremi dell'imprudenza, deve, per converso, assicurarsi, nell'ambito di una prevedibilità corrispondente a diligenza, capacità e preparazione tecniche eccezionali, la possibilità di non perdere il controllo del proprio aereo.

Consegue che il non osservare il limite minimo di livello dal suolo e condizioni di velocità che consentano di riprendere quota anche nella ipotesi, per altro non infrequente, di perdita di potenza del motore, integra gli estremi della colpa grave per imperizia, negligenza ed imprudenza. — (*Omissis*).

PARTE SECONDA

QUESTIONI

Il procedimento di espropriazione della legge sulla casa.

A) Premessa

1. - La legge sulla casa (legge 22 ottobre 1971, n. 865) ha, con gli art. 9 e seg., disciplinato un nuovo procedimento di espropriazione, che per la sua novità presenta una serie di problemi, dei quali si sta occupando la dottrina, ma che non hanno ancora formato oggetto, per quel che risulta, di pronunzie giurisdizionali.

La materia attende ancora una più rigorosa sistemazione, e pertanto questi appunti vogliono essere solo un contributo per tale sistemazione.

* * *

B) Caratteristiche del nuovo procedimento di espropriazione

2. - L'innovazione saliente è data dai criteri stabiliti per la determinazione dell'indennità di espropriazione, che variano a seconda che trattasi di aree esterne ai centri abitati; ovvero comprese nei centri edificati (o nei centri storici).

Per le prime il valore è quello agricolo, secondo i tipi di coltura effettivamente praticati dell'anno solare antecedente; ma tale valore agricolo viene stabilito in modo automatico ed eguale per tutte le aree della stessa cultura, poichè è ragguagliato al valore agricolo medio prefissato annualmente dall'U.T.E., senza tener conto di vincoli per contratti agrari (art. 16, primo comma).

Per le aree dei centri edificati e dei centri storici il criterio è egualmente automatico ed egualitario, ma tiene conto del valore agricolo medio prefissato per la coltura più redditizia, maggiorato poi di un coefficiente fisso a seconda della popolazione dei comuni (art. 16, terzo comma, in relazione all'art. 18).

Allorchè l'area sia urbanizzata o edificata, si tiene conto del valore delle opere di urbanizzazione e di edificazione, se eseguite in base a licenza (art. 16, quinto comma); inoltre, si tiene conto delle somme corrisposte per l'imposta sulle aree fabbricabili in applicazione della legge 5 marzo 1963, n. 286 (e ora naturalmente dell'imposta comunale sull'incremento di valore degli immobili, istituita con il decreto legislativo 26 ottobre 1972, n. 643), e per eventuali imposte sull'ultimo trasferimento (fra vivi o per causa di morte, di registro o IVA).

E' stato rilevato che in tale modo è stata abbattuta (1) o ridotta (2) la rendita fondiaria, mentre la relazione ministeriale alla Camera sul dise-

---

(1) Vedasi relazione della IX Commiss. LL.PP. (*Atti Camera Deputati*, V Leg. n. 3199 e altri, rel. Achilli e Degan, riportata in Annunziata, *La legge sulla riforma della casa*, ed. Iovene, 1972, pag. 90 e seg.).

(2) Predieri e altri, *La riforma della casa*, ed. Giuffrè, 1971, pag. 137.

gno di legge prende in considerazione « la necessità di eliminare, al fine dell'acquisizione delle aree edificabili, ogni forma di speculazione edilizia, che ostacoli, rendendola troppo onerosa se non inattuabile, la realizzazione di un servizio sociale essenziale per il rilancio dello strumento urbanistico indispensabile per qualsiasi pubblico intervento nell'edilizia » (3).

In realtà, trattandosi di aree fabbricabili, più che di rendita fondiaria, si può parlare di rendita edilizia o di posizione (4); ma l'intento del legislatore è stato soprattutto pratico, essendosi voluta contenere la speculazione sulle aree edilizie, resa più acuta proprio dall'incremento dei programmi di edilizia popolare, e alla quale nelle espropriazioni per p.u. non avevano posto freno, se proprio non l'avevano agevolata, le valutazioni giudiziali e i giudizi di opposizione (5).

Già la legge generale del 1865 sulle espropriazioni per p.u. conteneva il principio che nella valutazione del bene espropriato non si doveva tener conto dell'incremento di valore dell'opera pubblica (artt. 41 e 42); ma la previsione incompleta e particolare ivi fatta ha portato a non farne applicazione per le aree urbanizzate, per le quali l'incremento di valore dipende in gran parte dalle opere di urbanizzazione; e d'altro canto la giurisprudenza, chiamata a stabilire i criteri distintivi fra terreno agricolo e area edificabile, ha limitato sensibilmente, fin quasi ad annullarla o a renderla praticamente inutilizzabile, l'una categoria a vantaggio dell'altra.

L'art. 16, penultimo comma, della nuova legge riprende e integra il principio della legge del 1865, precisando che nella valutazione non si tiene conto dell'incremento dovuto a opere di urbanizzazione o a qualunque altra opera o impianto pubblico; ma tale principio serve ora più che altro a chiarire e rafforzare il nuovo sistema, il quale riposa soprattutto su due criteri rigorosi:

1) quello della divisione territoriale dei terreni agricoli dalle aree fabbricabili, a seconda che siano fuori o dentro il centro urbano;

2) quello della loro valutazione automatica e uniforme, che consenta di procedere in via amministrativa, da un canto speditamente e dall'altro senza una valutazione giudiziale. Sotto quest'ultimo aspetto si può anzi dire che la valutazione discende direttamente dalla legge, per la rigidità dei criteri dalla stessa prescritti; sicchè ogni questione e controversia attiene propriamente all'applicazione della legge, come questione e controversia di diritto, che perciò viene demandata alla cognizione della Corte d'Appello (art. 19).

---

(3) Riportata in BONACCORSI e LANZARO, *La legge per la casa*, Pastena ed., 1972, pag. 52.

(4) In questo senso vedasi Relazione degli on. ACHILLI e DEGAN, già citata. Per la differenza fra rendita fondiaria e di posizione vedasi per tutti GRAZIANI, *Ist. econ. politica*, ed. Il Foro Ital., 1951, pag. 349, n. 119; PAPI, *Principi*, ed. Cedam, 1955, vol. I, pag. 255, n. 208.

(5) Altri CAIANELLO, *La nuova disciplina* ecc. in *Riv. Giur. Edil.*, 1972, II, pag. 15 e seg., parla di soppressione dello *jus aedificandi*, non tenendo però conto del diverso trattamento dei terreni agricoli e delle aree dei centri urbani, e della contrapposizione fatta fra il valore degli uni e quello delle altre nell'art. 17, penultimo comma.

Come si vede, di rendita fondiaria si può parlare relativamente al valore agricolo assunto a base della valutazione ed essa non viene nè soppressa nè ridotta, ma viene mediata, per le rilevate esigenze di una valutazione uniforme ed amministrativa.

3. - Altra innovazione è quella dell'art. 17, con il quale l'indennità dovuta al proprietario coltivatore diretto è raddoppiata, e per i terreni coltivati da fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante, costretto ad abbandonare il terreno, viene riconosciuta a favore degli stessi un'indennità pari in ogni caso, anche cioè se si tratti di aree edificabili (del centro urbano), a quella stabilità in base all'art. 16, primo comma, che viene corrisposta direttamente al beneficiario.

Già precedentemente era stato riconosciuto a favore di chi coltiva il fondo un diritto (e un diritto proprio) per i frutti pendenti. In considerazione dei vincoli introdotti con la più recente legislazione per gli affitti dei fondi rustici tale diritto proprio viene con la suddetta norma a ricevere una disciplina più ampia e sistematica.

Con ciò il proprietario viene sgravato dei vincoli suddetti e ne viene onerato l'ente espropriante; ma ciò può essere spiegato, e giustificato, sul piano pratico ed economico, dai criteri particolari posti a base della valutazione, che in molti casi possono risultare favorevoli per l'ente espropriante.

Mentre per i fondi coltivati direttamente dai proprietari l'indennità è unica, anche se raddoppiata, per i fondi dati in fitto si tratta in effetti di una doppia indennità, cioè di due indennità distinte, in considerazione dei soggetti diversi e anche, per taluni casi (aree edficabili), del diverso modo di determinarla.

4. - La predeterminazione dei criteri di valutazione per l'indennità di espropriazione serve anche ad ancorare alla stessa l'indennità di occupazione, che difatti viene fissata in un ventesimo di quella, per ciascun anno di occupazione o in proporzione di tale ventesimo per ogni mese (art. 20).

Già precedentemente la giurisprudenza aveva ritenuto di commisurare l'indennità di occupazione agli interessi legali sull'importo dell'indennità di espropriazione, dando, sulla scia di una corrente dottrinale, applicazione generale a un criterio che dapprima si era venuto affermando per le occupazioni relative a opere ferroviarie, per le quali si era rilevato che esse apparivano preordinate all'espropriazione (6).

L'art. 20 non fa che riprodurre tale orientamento giurisprudenziale; e tuttavia, prendendo per l'indennità di occupazione a base l'indennità di espropriazione dell'art. 16, e non anche l'altra dell'art. 17, resta a vedere quale sia il trattamento usato per i fondi coltivati direttamente o per quelli fittati a coloni e mezzadri.

Sembra preferibile la tesi restrittiva, quella cioè che àncora l'indennità di occupazione solo a quella di espropriazione dell'art. 16, non solo per una ragione formale, desunta dalla previsione normativa, ma per un motivo logico. Se è vero che trattasi di occupazione preordinata alla espropriazione, disposta cioè per « le aree da espropriare », è vero pure che essa

---

(6) CARUGNO, *Espropr. per p.u.*, Giuffrè, 1958, pag. 347.

può essere fine a sè stessa, e comunque è stata dal legislatore considerata come a sè stante, in considerazione della possibile decadenza per la mancata occupazione nel termine di tre mesi o per la mancata espropriazione nel termine di cinque anni (non più due anni, come in precedenza). Venendo l'occupazione in considerazione per sè stessa e non per la espropriazione, l'indennità relativa non può che essere ancorata al valore agricolo propriamente detto, che è quello sacrificato, e non già agli altri elementi e criteri, che vengono e possono venire in discussione solo con l'espropriazione, Il problema può prospettarsi in modo alternativo: o all'occupazione segue l'espropriazione, e in tale caso viene in gioco l'indennità dell'art. 17; ovvero all'occupazione non segue l'espropriazione, e allora tale indennità non può essere riconosciuta. Perciò un'azione, con cui si pretenda l'applicazione dell'art. 17 sulla base del solo decreto di occupazione, sarebbe prematura e quindi inammissibile.

5. - Le altre innovazioni attengono al procedimento di espropriazione e mirano a semplificarlo per renderlo più spedito.

I documenti da depositare presso la Casa comunale sono quelli indicati nell'art. 10 della nuova legge in luogo di quelli menzionati negli artt. 3 e 15 della legge del 1865; e il deposito deve precedere la dichiarazione di pubblica utilità.

La indicazione dell'indennità di espropriazione, appunto perché automatica e uniforme, va fatta contestualmente con la dichiarazione di p.u. (art. 11), in modo che si possa far luogo sollecitamente, mediante il deposito o il pagamento, all'emissione del decreto di espropriazione (artt. 12 e 13).

Per la determinazione dell'indennità di espropriazione, il procedimento amministrativo può proseguire, anche dopo emesso il decreto di espropriazione, con l'intervento dell'U.T.E. Se infatti l'indennità provvisoria è rifiutata, se ne ordina il deposito al fine di consentire l'emissione del decreto di espropriazione (art. 12, terzo comma) e viene interessato l'U.T.E. per la determinazione dell'indennità definitiva (art. 15), salva poi l'opposizione alla stima dell'U.T.E. davanti la Corte di Appello (art. 19).

C) Limiti di applicazione della nuova disciplina

6. - La legge sulla casa si riferisce all'edilizia residenziale pubblica, cioè agli interventi pubblici nella edilizia abitativa, ma amplia notevolmente l'intervento pubblico, secondo un'evoluzione legislativa, che è venuta facendo leva sull'aspetto sociale del problema della casa e sulle complesse esigenze, che la soluzione di esso vuole soddisfare.

Non è questa la sede per un esame analitico di questa evoluzione legislativa, della quale però occorre considerare le fasi salienti e gli aspetti più significativi.

Il problema di un'edilizia economica e popolare programmata trovasi già adombrato nel t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, che fra l'altro prevedeva la necessità di coordinare la costruzione delle case economiche e popolari con l'apprestamento di pubblici servizi (art. 44).

Con la legge 28 febbraio 1949, n. 43, che istituiva la Gestione INA-Casa l'edilizia economica e popolare viene affiancata da programmi di case per lavoratori, che, previsti per un settennio, furono poi prorogati per un altro settennio con la legge 26 novembre 1955, n. 1148.

Programmi analoghi vennero previsti con la legge 30 dicembre 1960, n. 1676, che istituiva presso il Ministero dei LL.PP. il Comitato di attuazione di un piano di costruzione di abitazioni per i lavoratori agricoli dipendenti, nonché di risanamento, riattamento o ampliamento di vecchie abitazioni.

L'esperienza, che per l'esecuzione di questa complessa legislazione si è venuta maturando, ha permesso di evidenziare, con l'aspetto sociale del problema dell'edilizia a favore dei lavoratori, il problema della dotazione a prezzi economici di aree fabbricabili, quello dell'ambientazione delle aree, cioè del loro inserimento nel contesto urbanistico generale, quello dell'ammodernamento e sviluppo delle strutture urbanistiche. E sta di fatto che la Gestione INA-Casa dovette crearsi un demanio di aree, e, sia pure nei limiti dei mezzi consentiti dalle leggi vigenti, provvide alla costruzione di negozi, a promuovere l'organizzazione di un servizio sociale, e inoltre venne affiancando i Comuni per l'impianto di pubblici servizi.

L'esperienza della Gestione INA-Casa ha poi dato luogo all'emanazione della legge 14 febbraio 1963, n. 60, che ha cercato di dare una soluzione integrale del problema delle case per i lavoratori, inserendole in complessi urbanistici organici, sulla base dell'art. 14, con il quale si consente di adottare ogni provvidenza per assicurare approvvigionamenti, attività spirituali, culturali, ricreative e sociali in genere, compreso il servizio sociale. In base a tale concezione integrale (o, se si vuole, integrata) la Gestione veniva interessata, oltre che per la costruzione di alloggi, per la realizzazione dei piani di zona (art. 79 del Regolamento 11 ottobre 1963, n. 1471), per il finanziamento e l'esecuzione delle attrezzature (art. 28 lett. *g* della legge), per il risanamento e il miglioramento di alloggi privati (art. 16).

La legge sulla casa segna un completamento di tale evoluzione, poichè pone sullo stesso piano e considera globalmente il problema dell'edilizia residenziale e dell'edilizia agevolata, e l'uno e l'altro disciplina in funzione, e comunque in correlazione, con uno sviluppo urbanistico ordinato e integrato.

L'art. 1 pone a fianco dei programmi di edilizia abitativa gli altri fini indicati dalla legge; e oltre che le opere pubbliche elencate nell'art. 9, sono previste dalla legge altre opere pubbliche: gli impianti e servizi pubblici, di cui è cenno negli artt. 26, 27, 35; le opere di allacciamento ai pubblici servizi, indicate nell'art. 41, lett. d). Più ampiamente l'art. 57, nel prevedere a chi vadano assegnate le opere eseguite, pone fra esse, con evidente collegamento all'art. 14 della legge 1963, n. 60, le case-albergo, le aree pubbliche, gli spazi e il verde attrezzato e quant'altro di competenza dei comuni, nonchè le opere destinate ad attività sociali, sportive, culturali ed assistenziali, come pure le opere destinate ad attività religiose.

7. - La sfera di applicazione del nuovo procedimento di espropriazione va delineata con riguardo a questa nuova più ampia concezione dell'edilizia abitativa in generale e dell'edilizia residenziale pubblica in particolare.

L'art. 9 elenca una serie di ipotesi, che però confluiscono nell'evidenziare questa nuova concezione della materia dell'edilizia, quale è presa in considerazione nella legge e delimita la nuova disciplina espropriativa (7).

---

(7) Per un esame analitico di tali ipotesi si vedano PREDIERI e altri, *op. cit.*, pag. 102 e seg.; BONACCORSI-LANZARO, *op. cit.*, pag. 47 e seg.; ANNUNZIATA, *op. cit.*, pag. 58 e seg. Vedasi anche PATERNÒ, *La nuova disciplina* ecc., in *Riv. giur. edil.*, 1972, II, pag. 90 e seg.

Tali ipotesi possono essere raggruppate in tre categorie. Una prima comprende le espropriazioni che non sono preordinate all'esecuzione di un'opera pubblica, ma alla soddisfazione di un altro fine pubblico, in particolare alla formazione di un demanio comunale o statale: l'acquisizione di aree dei piani di zona, in applicazione della legge 18 aprile 1962, n. 167 e dell'art. 35 della legge sulla casa; l'acquisizione delle aree delle zone di espansione, in applicazione dell'art. 18 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e dell'art. 26 della legge sulla casa; l'acquisizione delle aree destinate a insediamenti produttivi, in applicazione dell'art. 27 della legge sulla casa; la formazione di parchi pubblici o di parchi nazionali, secondo la previsione quanto ai primi dei piani regolatori e quanto ai secondi delle leggi speciali (ad esempio parco nazionale del Gran Paradiso, dello Stelvio, del Circeo, di Abruzzo e della Calabria).

Una seconda categoria di espropriazioni comprende quelle espropriazioni che sono preordinate all'esecuzione di opere pubbliche indicate nel suddetto art. 9. Di queste espropriazioni talune sono individuate con sufficiente rigore formale; per esempio quelle preordinate alla realizzazione delle opere di urbanizzazione, che, in mancanza di una diversa specificazione, non possono che riferirsi alle opere di urbanizzazione primaria, indicate nell'art. 4 della legge 29 settembre 1964, n. 847, e alle opere di urbanizzazione secondaria, indicate nell'art. 44 della stessa legge sulla casa. Ma le altre, più che essere preordinate a specifiche opere pubbliche, in realtà stanno piuttosto ad indicare un tipo di opere pubbliche, cui sono preordinate: risanamento anche conservativo dei centri urbani; ricostruzione di edifici e quartieri distrutti o danneggiati da eventi bellici o da calamità naturali. Non è a dire che la legislazione vigente non permetta di catalogare le une e le altre; ma in tale legislazione l'una finalità non è sempre disgiunta dalla realizzazione dell'altra; e inoltre poiché tali espropriazioni sono nell'art. 9 prese in considerazione senza alcun riferimento alla legislazione vigente, non è detto che in avvenire la nuova disciplina non si renda applicabile a tutti i casi in cui la futura legislazione abbia riguardo alle suddette finalità, separatamente o congiuntamente considerate (8).

La terza categoria di espropriazioni è ancor più genericamente indicata, poiché l'art. 9 comprende tutti gli interventi previsti dal primo titolo, che si riferiscono sia ai programmi di edilizia abitativa, sia « agli altri fini indicati nella presente legge ». Inoltre lo stesso art. 9 prevede che possano avvalersi del nuovo procedimento « le singole opere pubbliche ».

A proposito di questo ultimo genere di espropriazioni va chiarito l'*iter* legislativo, che ne ha posto in risalto la peculiarità.

Stando all'art. 9 queste « singole opere legislative » non sono che una *species* rispetto al *genus* costituito dalle opere di urbanizzazione primaria e secondaria.

Ma l'art. 1-*ter* della legge 25 febbraio 1972, n. 13 (con la rettifica contenuta nella *Gazzetta Ufficiale* n. 62 del 1972) ha chiarito, con interpretazione autentica, che in realtà si tratta di una categoria distinta da quella

---

(8) Nel senso che l'elencazione sia tassativa, ma non escluda l'applicazione della nuova disciplina a tutte le altre opere pubbliche occorrenti per le finalità perseguite dalla legge BONACCORSI-LANGARO, *op. loc. cit.*, e inoltre BONACCORSI-PALLOTTINO, *Alcune considerazioni* ecc. in *Riv. giur. ediliz.*, 1972, II, pag. 37 e seg., sebbene poi si limiti tale estensione alle opere di allacciamento dell'art. 41 lett. *d*).

delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria e in un certo senso contrapposta a tutte le altre.

Perciò questa terza categoria di espropriazioni comprende da un canto quelle che servono a realizzare « gli altri fini indicati dalla legge » e dall'altro le « singole opere pubbliche ». In realtà le due previsioni si completano a vicenda e la sintesi, che ne risulta, serve a completare e circoscrivere la sfera di applicazione della disciplina. Se si ponesse mente soltanto agli « altri fini indicati dalla legge » potrebbe ricavarsene l'illazione che gli impianti e servizi pubblici, considerati negli artt. 26, 27 e 35 della legge sulla casa, abbiano riguardo soltanto ai piani di zona, le zone di espansione e le aree degli insediamenti produttivi, di cui ivi è parola; che gli allacciamenti dei servizi dell'art. 41 si riferiscano soltanto a quelli dei piani di zona; che le case-albergo e le altre opere pubbliche dell'art. 57 si riferiscano soltanto al programma triennale, preso in considerazione dell'art. 48; laddove invece si tratta di esigenze permanenti e generali della edilizia abitativa, anche indipendentemente dalle particolari previsioni ivi fatte; e perciò subentra l'altra previsione delle « singole opere pubbliche », la quale sta a indicare che quei fini non sono particolari, cioè strettamente inerenti ai casi per i quali sono indicati, ma rientrano nella concezione generale dell'edilizia abitativa o pubblica, quali innanzi sono state delineate. Non si tratta invero di applicazioni particolari o eccezionali, ma bensì di applicazioni inerenti allo stesso principio generale, che si riconnette alla concezione dell'edilizia abitativa e agevolata, quale innanzi è stata delineata.

8. - Si discute in dottrina se l'elencazione dell'art. 9 sia tassativa o esemplificativa. Risulta da quanto innanzi si è detto che in realtà occorre distinguere: la elencazione di espropriazioni preordinate a fini pubblici diversi da quello della esecuzione di opere pubbliche non può non essere tassativa per il carattere speciale di tali espropriazioni; la elencazione delle delle espropriazioni preordinate all'esecuzione di opere pubbliche ha invece valore esemplificativo e ha riguardo a tutte le opere pubbliche, che concorrono a realizzare gli interventi pubblici nel campo dell'edilizia e dell'urbanistica, che poi sono le materie disciplinate dalla legge sulla casa.

Perciò, pur essendo previste fra le opere di urbanizzazione solo gli asili nido, le scuole materne e le scuole d'obbligo, può farsi ricorso al nuovo procedimento anche per le altre scuole, che in effetti erano affiancate alle prime nella circolare del Ministero dei LL.PP. 28-10-1967, n. 3210 (1).

Così può farsi ricorso al nuovo procedimento per le opere di consolidamento o trasferimento di abitati.

Non può dirsi che attengano invece all'edilizia e alla urbanistica propriamente dette le opere per costruzione di istituti di prevenzione e di pena, ovvero quelle per il collegamento viario e ferroviario con la Sicilia, per le quali infatti l'applicazione della nuova disciplina è espressamente richiamata con l'art. 6 della legge 12 novembre 1971, n. 1133, e con l'art. 5 della legge 7 dicembre 1971, n. 1158.

Una più complessa elaborazione legislativa si è avuta relativamente alle espropriazioni per provvidenze a favore dei comuni siciliani colpiti dal terremoto del 1968, per le quali una serie di disposizioni (art. 13 del

---

(1) L'applicazione del nuovo procedimento di espropriazione dell'edilizia universitaria è ora esplicitamente prevista dall'art 11 del d.l. 1 ottobre 1973, n. 580 (comma I).

d.l. 27 febbraio 1968, n. 72; art. 20 della legge 5 febbraio 1970, n. 21), rinviavano alla disciplina generale della legge del 1865, sia pure con taluni adattamenti. Emanata la legge sulla casa poteva ritenersi che tali espropriazioni, quanto meno quelle per consolidamento e trasferimento di abitati, fossero soggette alla nuova disciplina come fattispecie tipica della stessa; e non costituiva ostacolo a tale interpretazione l'art. 4 del d.l. 12 febbraio 1973, n. 8, che richiamava per tali espropriazioni la disciplina non solo del precedente decreto-legge 1968, n. 72, ma anche le successive integrazioni e modificazioni, non esclusa quindi quella della legge sulla casa.

Ma già nella relazione ministeriale (Camera dei Deputati, VI legisl., atto n. 1693, pag. 3) alla legge di convalida si osservava che con l'art. 4 si era voluta richiamare la precedente disciplina; e in sede di discussione parlamentare è stata approvata una modificazione della norma, diretta appunto, secondo quanto ha spiegato uno degli onorevoli proponenti, a ribadire questo rinvio alla precedente disciplina (Camera dei Deputati, VI legisl., seduta 28 marzo 1973, pag. 6273).

La relazione ministeriale, pur non essendosi data espressamente carico della deroga così introdotta alla disciplina della legge sulla casa, la giustifica per considerazioni di specie, fra le quali viene adombrata sia pure di sfuggita quella che si vuole mantenere identica la disciplina per l'attuazione di un unico programma, che ha preso le mosse dal 1968.

Si è fatta giustamente distinzione (9) fra opere pubbliche e opere di pubblica utilità, per limitare l'applicazione della nuova disciplina alle prime ed escluderla per le seconde. La distinzione non solo riposa su una norma di legge (art. 2 della legge generale del 1865), ma merita di essere tenuta presente per delimitare il campo di applicazione della nuova disciplina con riguardo alla materia, che è quella degli interventi pubblici con esclusione delle espropriazioni a favore dei privati, e giustifica i particolari criteri stabiliti per la determinazione dell'indennità.

Peraltro bisogna tenere presente che i programmi di intervento possono essere realizzati sia con l'ausilio di imprese a partecipazione statale (art. 4), sia anche di altre imprese (art. 56) o di cooperative (art. 57), e precisare che la distinzione fra opere pubbliche e di pubblica utilità va fatta con riguardo, anzichè ad un criterio soggettivo, quale può desumersi dal suddetto art. 2 della legge del 1865, a quello della finalità dell'intervento pubblico nel settore dell'edilizia, il quale porta per suo conto ad escludere l'applicazione della nuova disciplina a interventi e scopi puramente privati, anche se meritevoli di considerazione.

9. - Non riteniamo invece che possa darsi alla nuova disciplina portata generale, come invece sostiene una corrente dottrinale (10) e ha ritenuto il Ministero dei LL.PP. con la circolare 8 febbraio 1973, n. 991.

Invero tale nuova disciplina non può che riferirsi alle materie considerate nella legge sulla casa (edilizia e urbanistica), e nessun elemento induce a pensare che abbia voluto abrogare e sostituire la legge generale del 1865, rispetto alla quale invece si atteggia come legge speciale. D'altro canto non si comprenderebbe e rimarrebbe senza significato l'elencazione

---

(9) PREDIERI e altri, *op. cit.*, pag. 108. Vedasi la recente sentenza del tribunale di Napoli 20 febbraio 1973 (in Rass. giurid. ENAL, pag. 415).

(10) PREDIERI e altri, *op. cit.*, pag. 107 e seg.; PIANESI, *Alcune considerazioni* ecc. in *Riv. giur. edil.*, 1972, II, pag. 51; invece in conformità del testo vedasi guida pratica edita dall'A.N.I.A.C.P., menzionata dal PIANESI.

dell'art. 9, che invece ha la funzione di delineare l'ambito di applicazione della suddetta disciplina con riferimento alle materie trattate nella legge.

Un'altra corrente dottrinale (11) esclude, sia pure incidentalmente, dall'applicazione della nuova disciplina le opere pubbliche statali; ed è stata ripresa e sviluppata nel parere del Consiglio di Stato 24 giugno 1972, che rapporta la nuova disciplina alle opere pubbliche regionali (e degli enti locali) e la esclude per le opere pubbliche statali (e degli enti pubblici a carattere nazionale o ultraregionale).

Tale indirizzo si fonda principalmente sui vari decreti legislativi 15 gennaio 1972, che il Governo è stato autorizzato ad emanare con l'art. 17 della legge 21 maggio 1970, n. 282, e con i quali è stato provveduto ad individuare le attribuzioni delle Regioni a statuto ordinario, in particolare del decreto legislativo n. 8, che trasferisce alle Regioni le funzioni amministrative in materia di urbanistica e di lavori pubblici a carattere regionale.

Ma pur essendovi uno stretto collegamento fra la legge sulla casa e i suddetti decreti delegati, nel senso che Regioni e Comuni sono chiamati a svolgere una funzione importante, e magari anche preminente, negli interventi pubblici in materia, oltre che di urbanistica, anche di edilizia, non è detto che questo collegamento sia assoluto, nel senso di escludere interventi pubblici anche dello Stato e di enti pubblici nazionali nella materia dell'edilizia: l'art. 10 menziona fra i soggetti legittimati a promuovere il nuovo procedimento di espropriazione in genere « le amministrazioni e gli enti », senza esclusione quindi delle amministrazioni statali, come pure di enti nazionali.

Va precisato che il parere del Consiglio di Stato fu richiesto ed è stato dato per definire l'ipotesi delle « singole opere pubbliche » e, non già per delineare le altre ipotesi elencate nell'art. 9. Le quali indubbiamente comprendono, nella loro ampia formulazione, con le opere regionali, anche le opere pubbliche statali.

Fra le stesse opere di urbanizzazione, che sono tipicamente a carattere locale, sono comprese le opere di culto, che sono attribuite alla competenza concorrente dello Stato dall'art. 8, lett. *i*) del decreto legislativo 15 gennaio 1972, n. 8. Così anche fra le opere di risanamento restano a carico dello Stato quelle previste in leggi speciali per il loro rilevante interesse nazionale (leggi 17 marzo 1972, n. 519, e 28 febbraio 1967, n. 126, per il risanamento di Siena; legge 2 aprile 1968, n. 583, per la città di Loreto). Le opere di ricostruzione per eventi bellici o calamità naturali sono state ripartite fra la competenza dello Stato (art. 8, lett. *l*) e lett. *i*) dello stesso decreto legislativo) e la competenza delegata delle Regioni (art. 13, lett. *a-b*). Rimane riservata allo Stato la competenza per i parchi nazionali (art. 4, lett. *s*) dell'altro decreto legislativo 15 gennaio 1972, n. 11). Inoltre anche per le opere pubbliche trasferite alle Regioni rimane ferma in via transitoria la competenza dello Stato allorché abbia assunto l'impegno contabile per la relativa spesa (art. 10 del decreto legislativo n. 8).

Se poi si ha riguardo agli « altri fini previsti dalla legge » e « alle singole opere pubbliche », non può escludersi l'intervento dello Stato e di enti pubblici a carattere nazionale (la Gescal, la Cassa del Mezzogiorno, ecc.).

Per le aziende e amministrazioni statali, e per gli enti pubblici, indicati nell'art. 3, terzo comma, della legge, la discussione non ha un grande

(11) BONACCORSI-LANZARO, *op. cit.*, pag. 52 e seg.

rilievo pratico, poichè il loro intervento nel settore dell'edilizia è mantenuto solo in via temporanea. Ma tale intervento, per quanto temporaneo, va tenuto presente per saggiare la validità del principio, che estende anche alle opere pubbliche di competenza dei suddetti organismi la nuova disciplina espropriativa. Senza dire che resta pur sempre affidata alle Amministrazioni pubbliche in genere e statali in particolare la costruzione di alloggi di servizio (art. 1, secondo comma).

Soprattutto, da un punto di vista generale e sistematico, bisogna considerare che la legge sulla casa stabilisce un piano e una riforma a carattere generale, applicabile cioè a tutte le opere pubbliche del settore, e a tutti gli organi o enti che sono chiamati a operarvi. Per l'attuazione del piano e della riforma è previsto un sistema c.d. pluralistico, che si fonda sulla collaborazione di organi statali e di enti pubblici, anche se assegna un ruolo preminente ma non esclusivo alle Regioni, in virtù sia della competenza propria in materia di urbanistica (art. 117 della Costituzione; art. 7 della legge sulla casa; art. 1 del decreto legislativo n. 8) sia della competenza delegata in materia di edilizia pubblica, e per la parte disciplinata dalla legge sulla casa (art. 4 di tale legge e art. 2, ultimo comma, del decreto legislativo n. 8). Al quale proposito non può non rilevarsi che, trattandosi di competenza delegata, che quindi può essere revocata con altra legge statale, sembra davvero improbabile che il legislatore abbia voluto fondare l'applicazione della nuova disciplina, per una parte così rilevante com'è quella dell'edilizia pubblica, su un criterio soggettivo, qual'è quello di una competenza non definitiva, con la conseguenza che la disciplina sostanziale delle espropriazioni verrebbe a variare a seconda che persista o venga revocata questa competenza, anzichè sul criterio oggettivo della natura delle opere pubbliche nel settore dell'edilizia pubblica.

Si è già visto quali opere statali rientrano nelle altre ipotesi dell'art. 9, ma poi bisogna ritenere che sono comprese in quelle generiche degli « altri fini della legge » o delle « singole opere pubbliche » le opere dell'edilizia statale, come anche quelle dell'edilizia universitaria (art. 8 lett. *i* del decreto legislativo n. 8), non diversamente dalle analoghe opere per edifici pubblici regionali o per l'edilizia scolastica regionale (art. 2, n. 1, e 2 dello stesso decreto legislativo), come pure gli edifici e impianti di enti pubblici nazionali, che rientrano fra quelli menzionati negli artt. 26, 27 e 35 della legge.

10. - Gli argomenti sui quali si fonda l'indirizzo del Consiglio di Stato, sono soprattutto due:

a) l'uno prende le mosse dalla competenza riconosciuta con gli articoli 11 e 12 al presidente della giunta regionale per la dichiarazione di p.u., la indicazione dell'indennità provvisoria e l'ordine di deposito o pagamento dell'indennità per rilevare una inammissibile declinatoria della sovranità statale, che escluderebbe quindi l'applicazione del nuovo procedimento ad opere statali (o di enti pubblici, che fanno capo allo Stato);

b) l'altro si fonda sull'art. 3 del decreto legislativo n. 8, che attribuisce alla competenza delle Regioni di provvedere non solo agli adempimenti dei suddetti artt. 11 e 12 della legge, ma anche di disporre l'espropriazione e l'occupazione di urgenza (anche secondo l'interpretazione risultante dall'art. 6 del decreto legislativo 30 dicembre 1972, n. 1036), per vedervi la naturale evoluzione del principio, che limita alle opere regionali o locali l'applicazione della nuova disciplina.

La competenza del presidente della giunta regionale è una competenza delegata, e anche temporanea (art. 25), e la competenza delegata non solo non comporta declinatoria della sovranità statale, ma anzi la riafferma, com'è reso evidente dall'analoga competenza delegata delle Regioni in materia di attuazione dei programmi della legge sulla casa (art. 4) e dai poteri sostitutivi riservati al Ministero dei LL.PP. riguardo all'una e all'altra delega.

Il vero è che, a fronte del sistema pluralistico instaurato per l'attuazione del piano e della riforma sulla casa, è stato previsto un sistema parimenti pluralistico per i procedimenti di espropriazione, chiamandosi a collaborare con gli organi statali (Prefetto e U.T.E.), organi regionali (presidente della giunta regionale).

Questo sistema peraltro, adottato in via temporanea finché non fossero state definite le attribuzioni trasferite alle Regioni per competenza propria o delegata, è stato sostituito, una volta emanati i decreti legislativi previsti per questo scopo, con l'altro, in virtù del quale, in corrispondenza della (netta) separazione della competenza regionale da quella statale, è stata, appunto con l'art. 3 del decreto legislativo n. 8, prevista una corrispondente netta separazione della competenza regionale da quella statale per gli adempimenti amministrativi del procedimento di espropriazione.

Ma non bisogna confondere il problema della disciplina legislativa del procedimento di espropriazione con il problema delle competenze amministrative per i provvedimenti inerenti a tale procedimento. E in realtà l'art. 3 del decreto legislativo n. 8, nello stabilire la competenza regionale nei procedimenti amministrativi per le espropriazioni relative a opere pubbliche regionali, non fa alcun riferimento alla nuova disciplina contenuta nella legge sulla casa, ma richiama in genere quella che può essere la disciplina applicabile, non esclusa la disciplina generale della legge del 1865. E' invero ben lungi dall'essere dimostrato che per le opere pubbliche regionali si applichi soltanto la nuova disciplina, e non quella generale della legge del 1865, anche quando si tratti di opere pubbliche che esulano dal settore dell'edilizia pubblica.

Sotto questo aspetto, bisogna dire che la competenza regionale, come non esclude l'applicabilità della nuova disciplina ad opere statali, così non comporta che tale disciplina si estenda fino a comprendervi tutte le opere pubbliche regionali, e in sostanza che la competenza amministrativa non costituisce valido criterio per delimitare la sfera di applicazione di tale disciplina. E si può ribadire un principio, cui si è accennato, in virtù del quale, pur non potendosi negare un collegamento fra la legge sulla casa e i decreti legislativi sulle attribuzioni delle Regioni, esso però non è assoluto: non è cioè così esclusivo dal vietare l'applicazione della nuova disciplina ad opere statali, e non è così ampio dal ricondurre sotto la nuova disciplina tutte le opere pubbliche regionali, occorrendo nell'uno e nell'altro caso porre mente invece alla natura e finalità delle opere pubbliche, secondo il concetto innanzi enunciato. Per l'art. 117 della Costituzione le attribuzioni delle Regioni si riferiscono all'urbanistica e a tutti in genere i lavori pubblici di interesse locale, che sono poi indicati nell'art. 2 del decreto legislativo n. 8; e questi lavori pubblici comprendono anche taluni attinenti all'edilizia pubblica (uffici regionali o di enti locali, edilizia scolastica ecc.). Ma da un canto non può dirsi che comprendano tutta la materia, parte della quale viene affidata alle Regioni in base a delega, d'altro canto non può nemmeno dirsi che tali lavori pubblici di interesse locale

non si riferiscano anche a materie diverse dall'edilizia pubblica: anche se è difficile stabilire una linea di demarcazione fra gli uni e gli altri, e occorrerà attendere gli sviluppi giurisprudenziali per una sistemazione più sicura, è improbabile peraltro che possano ricondursi nella materia dell'edilizia pubblica, e quindi nella sfera di applicazione della nuova disciplina, ad esempio le opere idrauliche, le opere portuali, gli aerodromi e approdi turistici ecc. Come pure è improbabile che vi si possano ricondurre tutte le opere pubbliche delegate, come ad esempio i cantieri scuola, le piccole derivazioni di acque pubbliche ecc.

Perciò l'art. 3 del decreto legislativo n. 8 si limita a stabilire la competenza regionale per le espropriazioni relative a opere pubbliche regionali o delegate (e che pertanto è competenza propria per le prime, competenza delegata per le seconde), senza indicare poi quale sia la disciplina applicabile, e quindi rinviando per questo diverso problema ai relativi presupposti, che prendono in considerazione natura e finalità delle opere pubbliche.

11. - La sfera di applicazione della legge sulla casa in generale, e della nuova disciplina espropriativa in particolare, va fissata con riguardo anche ai limiti che possono derivare dalla competenza legislativa delle Regioni, quelle a statuto ordinario e quelle a statuto speciale.

A questo riguardo bisogna tenere presente che la legge sulla casa è, sia pure riferita alle specifiche materie in essa disciplinate (urbanistica ed edilizia pubblica), generale per tutti gli organi ed enti chiamati a operare; inoltre tale legge stabilisce un piano unitario esteso a tutti gli organi ed enti suddetti (nonchè anche alle imprese private, che possono essere interessate), che comporta una riforma economico-sociale nelle suddette materie. Infine per la realizzazione del piano e della riforma sono apprestati fondi statali (artt. 3 e 5 e art. 67), che vengono erogati da organi statali, il C.E.R. e il C.I.P.E. (art. 3) ovvero il Ministero dei LL.PP. (art. 5 e art. 67). Ma sono previste altre fonti di finanziamento, sia che si tenga conto delle opere pubbliche di organi o enti pubblici, le quali affiancano e integrano quelle dei programmi del piano, secondo quanto si è già detto, sia che le Regioni per i loro compiti operativi ricorrano a mutui ammessi a contributo statale (art. 5), sia che gli enti indicati nell'art. 72 ricorrano ai mutui agevolati ivi consentiti.

Per le Regioni a statuto speciale vengono stabilite le quote degli stanziamenti rispettivi, le quali poi sono iscritte nei relativi bilanci e utilizzate per le finalità previste dalla legge (art. 70).

Nell'ambito di questo piano generale e unitario (cioè in definitiva a carattere nazionale), è prevista anche una particolare disciplina delle espropriazioni, la quale costituisce un complemento necessario del piano.

Perciò la nuova legge, e con essa la nuova disciplina espropriativa, ricevono applicazione generale senza incontrare alcun limite, per quelli che ne costituiscono gli aspetti fondamentali, nella competenza legislativa delle Regioni, anche se primaria (12).

Peraltro questo principio merita di essere analizzato e puntualizzato rispetto alle Regioni a statuto ordinario e per ciascuna delle Regioni a statuto speciale, avendosi riguardo naturalmente alle materie considerate e disciplinate con la legge sulla casa.

---

(12) Nello stesso senso, anche se per aspetti e in base a considerazioni particolari, PREDIERI e altri, *op. cit.*, pag. 107.

Per quanto riguarda le Regioni a statuto ordinario, le stesse hanno una competenza legislativa concorrente con quella statale in materia di urbanistica e di edilizia regionale (uffici pubblici regionali o di enti locali, edilizia scolastica ecc.: art. 2 del decreto legislativo n. 8). Perciò il suddetto principio dell'applicazione generale della legge sulla casa non incontra alcuna restrizione, essendo riservato alle Regioni suddette una competenza legislativa integrativa rispetto a tale legge.

Quanto all'edilizia pubblica, cioè agli interventi pubblici nel settore dell'edilizia, non è prevista nell'art. 117 della Costituzione alcuna competenza legislativa delle Regioni a statuto ordinario; e non pare che la si possa far rientrare in taluna delle materie menzionate nell'art. 117, dal momento che l'art. 4 della legge sulla casa prevede e l'art. 2, ultimo comma, del decreto legislativo n. 8 conferma una delega a favore delle Regioni, cioè in definitiva una competenza soltanto amministrativa (limitata d'altro canto agli interventi pubblici della sola legge sulla casa). Sicchè questa legge si fonda su una competenza legislativa statale, che è esclusiva.

Un qualche aspetto delicato può aversi sul piano tecnico più che su quello pratico, per l'espropriazione per p.u. e l'occupazione di urgenza, per le quali l'art. 117 non prevede alcuna competenza delle Regioni a statuto ordinario, a differenza di quanto è previsto negli statuti speciali per le altre Regioni. Potrebbe da ciò dedursi che alle Regioni a statuto ordinario non sia riconosciuta se non una competenza delegata, cioè soltanto amministrativa.

E' probabile però che espropriazione per p.u. e occupazione di urgenza debbano essere considerate, anziché come materie distinte, come momenti dell'esecuzione dell'opera pubblica, ed essere attratte quindi nella competenza prevista per le opere pubbliche.

Perciò bisogna ritenere che l'art. 3 del decreto legislativo n. 8 abbia attribuito alle Regioni per l'espropriazione per p.u. e per l'occupazione di urgenza una competenza propria per le opere pubbliche regionali o degli enti locali dell'art. 7 (nonchè degli enti e consorzi dell'art. 4), e una competenza delegata, e quindi solo amministrativa, per l'esecuzione delle opere pubbliche delegate.

Per le altre Regioni e per le provincie di Trento e di Bolzano i rispettivi statuti speciali prevedono una competenza legislativa primaria in materia di urbanistica (art. 4, n. 5, Friuli-Ven. Giulia; art. 3, Sardegna; art. 14, lett. *f*, Sicilia; art. 2, lett. *g*, Valle d'Aosta; art. 8, n. 5, del t.u. 31 agosto 1972, n. 670), che però non esclude applicazione generale della legge sulla casa per la parte in cui disciplina l'urbanistica.

In materia di edilizia economica e popolare, e quindi di interventi pubblici nell'edilizia abitativa, è prevista una competenza concorrente della Regione del Friuli-Venezia Giulia (art. 5, n. 18, dello Statuto); una analoga competenza concorrente deve riconoscersi alla Regione Sarda, dopo che la Corte Costituzionale ha, sia pure incidentalmente, ritenuto con la sentenza n. 50 del 1958, che la materia possa rientrare in quella dell'assistenza e beneficenza pubblica attribuita alla Regione con l'art. 4 lett. *h* dello Statuto; un analogo principio bisogna allora ammettere per la Regione della Valle d'Aosta, cui parimenti l'art. 3 lett. *i* dello Statuto attribuisce una competenza integrativa nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica.

Per queste tre Regioni un'analoga competenza concorrente o integrativa è riconosciuta in materia di espropriazione per p.u. per le opere non a carico dello Stato con l'art. 5 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia;

l'art. 4 di quello della Sardegna, l'art. 3 lett. c dello Statuto della Valle d'Aosta.

Perciò il principio dell'applicazione generale della nuova legge non incontra alcuna limitazione nella competenza concorrente di queste tre Regioni sia in materia di edilizia pubblica, sia in materia di espropriazione, e sia che si tratti di opere a carico dello Stato, sia che restino finanziate con altri fondi.

Le provincie di Trento e Bolzano usufruiscono invece di competenza primaria sia in materia di edilizia popolare (art. 8, n. 10, del citato testo unico 1972, n. 670) che in materia di espropriazione per le opere pubbliche di competenza provinciale; la quale però non dovrebbe essere di ostacolo all'applicazione della nuova legge nazionale, secondo i principi già indicati con particolare riguardo all'analoga situazione in materia di urbanistica. Sta di fatto però che le due provincie hanno emanato proprie leggi, le quali peraltro, anziché contrapporsi, integrano ed attuano quella nazionale (legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31, per la provincia di Trento; e legge provinciale 20 agosto 1972, n. 15 per la provincia di Bolzano): l'art. 1 della legge provinciale 30 dicembre 1972, n. 31 stabilisce che la legge si riferisce all'impiego unitario nella Provincia di Trento dei fondi stanziati dallo Stato, dalla Provincia e da altri enti pubblci per l'attuazione dei programmi di edilizia comunque sovvenzionata, totalmente o parzialmente, da finanziamenti a carattere pubblico; e l'art. 21 e seguenti detta una disciplina dell'espropriazione e dell'occupazione di urgenza per le opere pubbliche provinciali, che è ricalcata su quella della legge nazionale, anche se per la verità se ne differenzia in parte per quanto riguarda la determinazione dell'indennità di espropriazione (art. 28 primo e secondo comma) e dell'indennità dovuta ai fittuari (art. 29, secondo comma).

Occorrerà attendere il vaglio dell'esperienza per saggiare la legittimità costituzionale di queste disposizioni sotto il profilo della competenza, ma anche sotto quello della uguaglianza dei cittadini propugnata dallo art. 3 della Costituzione, nell'attuazione del piano unitario e generale della riforma.

Lo Statuto della Sicilia non considera l'edilizia pubblica, riconoscendo però la competenza esclusiva della Regione per tutte in genere le opere pubbliche, con esclusione soltanto di quelle, che non solo sono a carattere nazionale, ma possano definirsi grandi opere pubbliche (art. 14, lett. *g*). Parimenti riconosce una competenza esclusiva della Regione per le espropriazioni per p. u. (art. 14, lett. *s*). L'applicazione della legge nazionale, in base ai principi già indicati, non ha escluso che la Regione con l'art. 9 della legge regionale 31 marzo 1972, n. 19 abbia esteso esplicitamente la nuova disciplina espropriativa « alle opere finanziate in tutto o in parte con fondi regionali ».

12. - Conviene a questo punto esaminare l'art. 70 della legge sulla casa, sia per ragioni di connessione, dal momento che tratta delle regioni a statuto speciale, sia per le possibili implicazioni che può avere su quanto è stato osservato al paragrafo precedente.

La norma suddetta si riferisce alle « Regioni a statuto speciale aventi competenza in materia di edilizia popolare » nonché alle provincie di Trento e Bolzano e prescrive che i fondi assegnati dal CIPE siano iscritti nei rispettivi bilanci per essere utilizzati per le finalità previste dalla legge. Dal che si può essere indotti a ritenere che le suddette Regioni siano tenute a rispettare i fini della legge, ma non ad applicare la legge stessa;

e tale implicazione avrebbe una non lieve risonanza a proposito dell'espropriazione per p. u. e dell'occupazione di urgenza, che sono soltanto strumenti per l'attuazione dei fini della legge.

Intanto va chiarito, secondo quanto innanzi si è visto, che non vi sono Regioni a statuto speciale senza una competenza in materia di edilizia popolare, se si tiene conto della sentenza della Corte Costituzionale, che ritiene la materia compresa nella beneficenza e assistenza pubblica. La situazione si presenta più delicata per la Regione siciliana, ma già i precedenti storici inducono a non fare eccezione nemmeno per questa Regione, la quale ad esempio ebbe a istituire la ISCAL per lo svolgimento nel suo territorio dell'attività propria della GESCAL. E d'altro canto la tesi contraria porterebbe a conseguenze inammissibili; poiché, mancando per essa la possibilità di delega consentita per le Regioni a statuto ordinario (come anche in altre materie per le altre Regioni a statuto speciale), per lo meno nei termini in cui è consentita per le une e le altre, non si vede come altrimenti sia possibile interessare la Regione Siciliana all'attuazione del piano e della riforma. Sicché in realtà la norma ha applicazione per tutte le Regioni a statuto speciale e sotto questo aspetto l'unico problema, che, per virtù di contrasto, essa evidenzia è quello di stabilire quale diverso sistema contabile debba o possa essere seguito per le Regioni a statuto ordinario per il controllo pubblico della spesa.

D'altro canto, stabilendo la nuova legge un piano unitario e nazionale della riforma economico-sociale, nessun rilievo ha rispetto all'applicazione di essa che le Regioni a statuto speciale possano avere una competenza concorrente o esclusiva (distinzione che del resto non è fatta nemmeno nell'art. 70), poiché l'una e l'altra lungi dal costituire un limite all'applicazione della legge, in realtà consentono soltanto un'attività legislativa integrativa, cioè di complemento e di attuazione della legge sulla casa.

Deriva da ciò che la realizzazione dei fini, che l'art. 70 prescrive alle suddette Regioni per l'impiego dei fondi ad esse assegnate, viene operata in base all'applicazione della legge stessa, salva soltanto la possibilità di emanare norme regionali integrative.

D) Competenza degli organi amministrativi nel procedimento di espropriazione

13. - E' questo l'argomento più delicato, poiché offre il fianco a difficoltà e perplessità non lievi.

Gli artt. 10 e seg. della legge sulla casa stabiliscono una serie di competenze per i vari incombenti del procedimento di espropriazione:

a) il sindaco del comune, presso il quale si opera il deposito previsto dall'art. 10, provvede alle notifiche, comunicazioni e di altri adempimenti ivi indicati;

b) il presidente della giunta regionale (e in via sostitutiva il Ministero dei LL.PP.) provvede per la dichiarazione di p.u. e, come adempimento accessorio — è questa una caratteristica del nuovo procedimento — all'indicazione dell'indennità provvisoria, e all'ordine di pagamento o di deposito della stessa (artt. 11 e 12);

c) il prefetto provvede all'emanazione del provvedimento di espropriazione o di occupazione di urgenza (artt. 13 e 20); nonché al nulla-osta per lo svincolo delle somme depositate (art. 12);

d) è prevista poi la competenza della Cassa DD.PP. per il deposito delle somme relative all'indennità di espropriazione (ma anche di occupazione: art. 12, ultimo comma); e inoltre

e) quella dell'U.T.E. per la determinazione del valore agricolo medio (art. 16), per la determinazione dell'indennità di esproprio (art. 15) e di quella di occupazione (art. 20).

La nuova disciplina però non ha sostituito tutte le competenze e tutti gli adempimenti, previsti, sia pure con riferimento al procedimento di espropriazione disciplinato in precedenza, nella legge generale del 1865 o nelle numerose leggi speciali succedutesi. L'esempio più evidente è quello della dichiarazione implicita di p.u., che in genere era riconnessa all'approvazione del progetto d'opera (legge 8 febbraio 1923, n. 422, per le opere statali), e che viene richiamata e mantenuta anche relativamente al nuovo procedimento di espropriazione (art. 11).

Stando a questo ordine di idee, bisogna ritenere che non sono state sostituite nemmeno le competenze delle Regioni a statuto speciale relativamente a quelle espropriazioni ad esse attribuite con i rispettivi statuti speciali. Tali competenze hanno continuato e continuano ad essere fissate negli ordinamenti delle suddette Regioni; e invece quelle stabilite nella legge sulla casa si riferiscono, oltre che a espropriazioni statali o di enti pubblici, a espropriazioni delle Regioni a statuto ordinario. Ciò è reso evidente dall'intervento sostitutivo del Ministro dei LL.PP., previsto dall'articolo 11 per la dichiarazione di p.u. (ma anche per gli adempimenti accessori della determinazione dell'indennità provvisoria e dell'ordine di deposito e pagamento), e che è tipico della delega conferita a tali regioni (articolo 17, legge 16 maggio 1970, n. 281). E' reso evidente anche per il fatto che la competenza del presidente della giunta regionale sia una competenza delegata (art. 25) e sia una competenza delegata temporanea in attesa dell'emanazione dei decreti legislativi per l'attribuzione delle funzioni alle Regioni a statuto ordinario (ivi).

Emanati tali decreti legislativi e dato assetto definitivo alla sfera delle attribuzioni di tali Regioni, è venuta meno la competenza del presidente della giunta regionale, facendo sorgere il problema di quale sia l'organo che subentra al suo posto. Per le Regioni l'art. 3 del decreto legislativo n. 8, creando una competenza delle stesse anche per i provvedimenti di espropriazione e di occupazione di urgenza, ha risolto in parte tale problema, poichè consente di rinviare ai singoli ordinamenti regionali, anche se poi non specifica come tale competenza venga ripartita fra gli organi regionali (e in realtà non lo poteva, dati i termini della delega). Anche per le altre espropriazioni (dello Stato e degli enti pubblici) è mancata e manca parimenti una norma, che chiarisca quali siano gli organi chiamati a sostituire il presidente della giunta regionale, dopo scaduta la delega temporanea conferita allo stesso; e non si può che richiamarsi ai princìpi dell'ordinamento statale.

Questa, che costituisce una vera e propria lacuna, non deve però essere portata alle estreme conseguenze, e non può valere come sintomo per escludere l'applicazione della nuova disciplina ad opere pubbliche non regionali, secondo l'indirizzo consultivo del Consiglio di Stato.

Intanto l'inconveniente esiste anche per quelle opere pubbliche statali o di enti pubblici nazionali, le quali certamente ricadono sotto la nuova disciplina per essere espressamente menzionate nell'art. 9, come già abbiamo visto.

In secondo luogo si è visto che l'inconveniente e il modo di ovviarvi, mediante cioè un rinvio ai principi dei rispettivi ordinamenti, non sono differenti per le Regioni a statuto ordinario.

Anzi per esse — e l'osservazione coinvolge anche le Regioni a statuto speciale — il mancato coordinamento estende il novero degli inconvenienti, poichè non si è considerato se sia possibile e non è stata prevista la sostituzione della competenza della Cassa DD.PP. e dell'U.T.E. (la legge trentina 30 dicembre 1972, n. 32, già citata, ha sostituito la Tesoreria provinciale alla Cassa DD.PP., art. 24, ma ha mantenuto la competenza dell'U.T.E., art. 28).

La verità è che è mancato un coordinamento, poichè si è confuso fra due problemi, i quali, pur essendo connessi, sono però differenti, quello della nuova disciplina espropriativa e l'altro dell'attribuzione delle funzioni alle Regioni a statuto ordinario e si è ritenuto che, risolto il secondo, rimanesse risolto il primo.

E' auspicabile che si prenda l'iniziativa per un tale coordinamento, in mancanza del quale non resta che richiamarsi ai principi della legislazione vigente.

Intanto bisogna tener presente che la competenza del presidente della giunta regionale era, oltre che delegata, anche temporanea, sicché non è azzardato ritenere che essa abbia compresso, ma non sopresso quelle precedenti, le quali perciò rivivono alla scadenza del termine stabilito per quella. La difficoltà sta nel dare una sistemazione alla determinazione (meglio, alla indicazione) dell'indennità provvisoria, che è adempimento proprio del nuovo procedimento, che quindi non trova una previsione nelle leggi precedenti. Ma, come si è già accennato, è questo un adempimento accessorio della dichiarazione di p.u.: la indennità provvisoria viene determinata dall'U.T.E. e *indicata* nell'atto della dichiarazione di p.u. (su questo punto l'art. 23 della legge trentina è più preciso dell'art. 11 della legge nazionale). Perciò esso è demandato all'organo che procede alla dichiarazione di p.u.

Riteniamo anzi che questa accessorietà costituisca una delle caratteristiche del nuovo procedimento e si estenda anche all'ordine di deposito o di pagamento (art. 12), che, d'altro canto, secondo un parere del Consiglio di Stato del 25 giugno 1970, n. 1782, non ha rilievo di atto necessario per la legittimità del procedimento di esproprio, ma vale soltanto a consentire il deposito o il pagamento, il quale invece costituisce presupposto procedurale per l'emanazione del provvedimento di espropriazione. Perciò tale ordine, anziché promanare dall'autorità giudiziaria in base alla precedente legislazione, in effetti deve promanare dalla stessa autorità che emette la dichiarazione di p.u., e insieme indica la indennità e ne ordina il deposito o il pagamento, secondo le nuove caratteristiche del procedimento.

Un'altra soluzione tiene conto del potere sostitutivo riconosciuto con l'art. 11 al Ministro dei LL.PP. per la dichiarazione di p.u. (e quindi per gli adempimenti contestuali e collaterali dell'indicazione dell'indennità e dell'ordine di pagamento o di deposito). Non può dirsi che tale potere sostitutivo sia venuto meno col venir meno della competenza delegata del presidente della giunta regionale; e ad esempio vi è da domandarsi se esso non sia ugualmente esercitabile per le opere pubbliche delegate, rispetto alle quali è delegata altresì la competenza regionale per il procedimento di espropriazione. Ma un tale potere sostitutivo, previsto per l'ipotesi di inerzia dell'organo delegato, in realtà non può essere escluso in tutti gli altri

casi in cui manchi l'esercizio della funzione, ad esempio per vacanza dell'ufficio, e quindi in tutti i casi in cui si rende necessaria la sostituzione.

Questa seconda soluzione ha il pregio di tener conto della funzione di controllo e di propulsione, che la legge sulla casa riserva al Ministero dei LL.PP., mentre la prima sembra più ortodossa su un piano tecnico-formale; ma, in mancanza di un auspicabile coordinamento legislativo, solo gli sviluppi giurisprudenziali potranno realizzare una sistemazione sicura.

E) QUESTIONI DI DIRITTO TRANSITORIO

14. - Le norme del nuovo procedimento sono di immediata applicazione per loro natura: in quanto cioè norme procedurali e in quanto norme di diritto pubblico.

Il problema si è presentato già in passato per precedenti disposizioni in materia di espropriazione, e la dottrina come la giurisprudenza ebbero a ritenere che fossero di immediata applicazione (*tempus regit actum*) (13).

Del resto un richiamo particolare a questo principio è fatto nell'art. 36, sotto un duplice aspetto: che le espropriazioni di aree dei piani di zona, avviate da enti diversi dai comuni, sono proseguite da tali enti a loro nome; e che le espropriazioni proseguono in base alla nuova legge. Dal che deriva l'altro principio che gli atti compiuti sotto l'impero della legge precedente conservano la loro efficacia procedurale, sono cioè conservati per la prosecuzione del procedimento.

Una precisazione occorre fare per l'indennità di espropriazione, che va determinata in base alla legge vigente nel momento in cui è emanato il provvedimento ablativo. Trattandosi invero di indennità per il sacrificio del diritto di proprietà, non può che riferirsi al momento in cui questo sacrificio si produce. Di tale principio sono state fatte numerose applicazioni, allorchè si è trattato ad esempio di definire la situazione di fatto, che deve essere valutata per fissare l'indennità di esproprio; ma in realtà esso serve per ancorare non solo la situazione di fatto, ma anche quella giuridica al momento dell'espropriazione, cioè dell'emanazione del decreto di esproprio (14).

La formulazione dell'art. 36, in cui si parla di atti *definiti* o *non definiti* all'entrata in vigore della nuova legge, per prescrivere che conservano la loro efficacia i primi, sono invece soggetti alla nuova legge i secondi, ha fatto sorgere una qualche incertezza relativamente alla determinazione dell'indennità provvisoria. E' stato infatti osservato che con la perizia giudiziale e l'ordine giudiziario di pagamento o deposito la determinazione dell'indennità provvisoria rientrerebbe fra gli atti *definiti* dell'art. 36, per i quali vige il principio della loro conservazione, anche se successivamente e prima dell'emanazione del decreto di esproprio è subentrata la nuova legge.

---

(13) CARUGNO, *L'espropriazione per p.u.*, ed 1958, n. 156, pag. 289; Cons. di Stato, II Sez., 4 marzo 1960, n. 245, in *Consiglio di Stato*, I, 357; Ad. Plen. 25 ottobre 1965, n. 21, in *Foro It.*, III, 358.

(14) In questi stessi termini è la circolare del Ministero dei LL.PP. 8 febbraio 1972, n. 991, già citata; e anche CARUGNO, *op. loc. cit.* Vedasi anche Cass. I sez., 29 maggio 1969, n. 1900.

Peraltro occorre tenere presente che la determinazione dell'indennità di espropriazione si svolge sia secondo la precedente disciplina che secondo quella della legge sulla casa in più fasi: una prima, temporanea e provvisoria, che consente il deposito o il pagamento dell'indennità e quindi la emanazione del decreto di espropriazione; e l'altra successiva, che porta alla determinazione dell'indennità effettiva e definitiva.

Avuto riguardo a queste due operazioni, si può dire che la prima ha un rilievo e un'efficacia puramente procedurale, poiché è predisposta al fine di consentire il deposito o il pagamento dell'indennità provvisoria e quindi l'emanazione del decreto di esproprio; la seconda ha effetto sostanziale, poiché è svincolata dal procedimento di espropriazione e mira a determinare l'indennità effettivamente e definitivamente dovuta. E questa seconda operazione assorbe e sostituisce la prima, ancorando la valutazione al momento dell'ablazione del bene immobile.

Perciò è certo che in un procedimento avviato sotto l'impero della precedente disciplina la stima giudiziale e l'ordine giudiziario di deposito o pagamento conservano il loro valore, ma per quelli che ne sono gli effetti procedurali, nel senso che consentono di far luogo all'emanazione del decreto di esproprio. Ma ciò non toglie che, emanato il decreto di esproprio dopo entrata in vigore la nuova legge, resti ancora impregiudicata la seconda operazione volta a dare l'indennità definitiva ed effettiva (volta cioè a produrre un effetto sostanziale e non più procedurale), e questa non potrà che essere condotta in base alla nuova legge e ai criteri di valutazione in essa previsti.

Questo corollario peraltro solleva un altro problema di diritto transitorio, poiché resta a vedere se l'opposizione alla stima, che occorre promuovere per avere una valutazione definitiva, va portato all'esame del Tribunale, secondo la precedente disciplina (art. 51), o della Corte d'Appello, secondo la nuova disciplina (art. 19).

Anche le norme sulla competenza sono di immediata applicazione e proprio in tema di giudice competente a pronunziare sull'indennità di espropriazione non manca un qualche precedente giurisprudenziale in tale senso (15).

Ma in questo caso, più che porre mente al diverso giudice, occorre considerare il diverso oggetto (petitum) dei due giudizi: quello del Tribunale investe la perizia giudiziale e con essa il decreto di espropriazione, che vi si è attenuto; quello della Corte di Appello invece investe la stima dell'U.T.E. (senza che venga in discussione il decreto di espropriazione). Bisogna considerare che la competenza giudiziaria viene a radicarsi in base a tale diverso oggetto, a seconda cioè che venga in discussione la perizia giudiziale e con essa il decreto di espropriazione ovvero venga in discussione la stima dell'U.T.E. Dal che deriva che non può escludersi che nella ipotesi suddetta la competenza resti quella del Tribunale (e l'opposizione va proposta entro il termine dell'art. 51 della legge del 1865).

Ma bisogna aggiungere che l'indagine ha un'importanza soprattutto teorica; poiché, una volta proposta l'opposizione, essa resta valida anche se il giudice dovesse dichiararsi incompetente, se il giudizio venga riassunto in tempo (art. 50 c.p.c.).

ROCCO DI CIOMMO

---

(15) CARUGNO, *op. loc. cit.*

Imposta di registro - Agevolazioni tributarie - Decadenza - Decorrenza della prescrizione dell'imposta normale.

Se il termine per chiedere il pagamento delle normali imposte di registro su atto di compravendita registrato con la aliquota agevolata dell'1% in favore dell'agricoltura, decorra dalla data di registrazione dell'atto ovvero dal momento in cui è avvenuta la decadenza del contribuente dalla agevolazione tributaria.

(Art. 136, l. 30 dicembre 1923, n. 3265; l. 18 novembre 1964, n. 1271).
(Cont. 14/73; Bolzano Stella c. Finanze; Avv. Stato De Luca).

Imposta di registro - Agevolazioni tributarie a favore dell'edilizia - Se il certificato di abitabilità rilasciato con effetti retroattivi sottoposto alla registrazione, sia valido per la concessione dei benefici.

Se il certificato di abitabilità rilasciato dal Comune posteriormente alla registrazione dell'atto, ma attestante l'abitabilità stessa retroattivamente, con riferimento ad epoca anteriore alla registrazione, sia sufficiente per la concessione dei benefici fiscali (riduzione a metà dell'imposta di registro ed a un quarto dell'imposta ipotecaria).

(Art. 17, legge 2 luglio 1949, n. 408).
(Cont. 44/73; Zucca c. Finanze; Avv. Stato Porqueddu).

Imposta di registro - Agevolazioni tributarie per l'edilizia - Se l'agevolazione possa essere concessa nel caso di rilascio di certificato di abitabilità condizionata.

Se la riduzione ad un quarto dell'imposta ipotecaria e la riduzione a metà dell'imposta di registro, possa essere concessa in caso di acquisto di casa di abitazione non di lusso, la cui dichiarazione di abitabilità sia stata rilasciata dal Comune con espressa riserva che « il decreto di abitabilità verrà rilasciato non appena pervenuto il nulla osta del Comando Provinciale dei Vigili del Fuoco ».

(Art. 17, legge 2 luglio 1949, n. 408).
(Cont. 44/73; Zucca c. Finanze; Avv. Stato Porqueddu).

Imposta di registro - Quietanze menzionate in sentenza e non rinvenute nei fascicoli di causa - Se sia legittima l'applicazione dell'imposta proporzionale.

Se sia legittima la richiesta di imposta proporzionale di registro su quietanze menzionate genericamente in una sentenza (e non rinvenute nei fascicoli delle parti nè in altro modo acquisite dagli Uffici Finanziari) la

quale abbia esaminate le medesime soltanto quali scritture di comparazione, in un procedimento di verificazione di scrittura disconosciuta.

(Artt. 2, n. 1, 62, 72, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269).

(Cont. 6/73; Merigo Giovanni c. Finanze; Avv. Stato Porqueddu).

Imposte e tasse in genere - Commissioni tributarie - Processo tributario - Se sia applicabile l'istituto dell'interruzione.

Se al processo tributario dinanzi alle Commissioni sia applicabile l'istituto della « interruzione » del processo in caso di raggiungimento di maggior età del minore, legalmente rappresentato dal genitore esercente la patria potestà.

(Art. 300, c.p.c.).

(Cont. 57/73; Finanze c. Brighetti; Avv. Stato Porqueddu).

Imposte e tasse in genere - Commissioni tributarie - Se all'impugnativa dinanzi l'A.G.O. delle decisioni tributarie siano applicabili le stesse norme sull'evento interruttivo del processo.

Se all'impugnativa dinanzi al Giudice Ordinario, delle decisioni rese dalla Commissione Provinciale delle Imposte in sede di valutazione, siano applicabili le medesime norme valevoli in caso di evento interruttivo del processo (raggiungimento della maggiore età del minore rappresentato nel processo tributario dal genitore esercente la patria potestà) verificatosi prima della notifica dell'atto di appello.

(Art. 300, c.p.c.; art. 92, r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639).

(Cont. 57/73; Finanze c. Brighetti; Avv. Stato Porqueddu).

Imposte e tasse in genere - Concordato tributario - Sottoscrizione da parte del Curatore senza l'autorizzazione del tribunale - Se sia nullo o annullabile o sia sanato per l'inutile decorso del termine di cui all'art. 34 t. u. sulle imposte dirette.

Se il concordato tributario in materia di imposte dirette, sottoscritto dal Curatore Fallimentare senza l'autorizzazione del Tribunale, sia inficiato da nullità, o da semplice annullabilità relativa, e comunque se il relativo vizio non sia stato sanato dall'inutile decorso del termine di sessanta giorni stabilito dall'art. 34 del t.u. sulla II.DD.

(Artt. 25, 35, r.d. 16 marzo 1942, n. 267; art. 34 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645).

(Cont. 18/73; Mariani c. Finanze; Avv. Stato Porqueddu).

Imposte e tasse in genere - Fallimento della moglie separata - Se il marito, cumulando i propri redditi con quelli della moglie, ne debba rispondere ai fini dell'imposta complementare.

Se il coniuge la cui moglie, imprenditrice commerciale da cui è di fatto separato, sia fallita, debba rispondere dei redditi della stessa, cumulati con i propri, ai fini della imposta complementare.

(Art. 131, t.u. 29 gennaio 1958, n. 645).

(Cont. 18/73; Mariani c. Finanze; Avv. Stato Porqueddu).

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 252, terzo e quarto comma (artt. 2, 29 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 21 maggio 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice civile, art. 1310, primo comma (art. 3, primo comma, e art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Corte dei Conti, seconda sezione, ordinanza 10 maggio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice civile, art. 1901 (art. 41 della Costituzione).

Pretore di Boiano, ordinanza 9 luglio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice civile, art. 1916, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ferrara, ordinanza 10 luglio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice civile, art. 2120, terzo comma (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale di La Spezia, ordinanze 18 maggio 1973 (due), *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

codice civile, disp. att., art. 34 (artt. 2, 29 e 30 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 21 maggio 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice di procedura civile, art. 51, secondo comma (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Gravina di Puglia, ordinanza 24 luglio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice di procedura civile, art. 637, terzo comma (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Ferrara, ordinanze 12 giugno 1973 (due), *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice di procedura civile, artt. 659 e 665 (artt. 2 e 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Coverzere, ordinanza 17 aprile 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice di procedura civile, art. 665 (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 11 giugno 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

codice di procedura civile, disp. att., art. 78 (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Gravina di Puglia, ordinanza 24 luglio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice penale, artt. 132 e 341 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Fiorenzuola D'Arda, ordinanza 4 giugno 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

codice penale, art. 174 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Rovereto, ordinanza 3 agosto 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice penale, art. 313, terzo comma (artt. 112, 111 e 113 della Costituzione).

Corte di assise di Forlì, ordinanza 1° giugno 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

Corte di assise di Ravenna, ordinanze 12 e 13 giugno 1973 (complessivamente quattro), *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249 e 10 ottobre 1973, n. 263.

Giudice istruttore del tribunale di Locri, ordinanza 16 giugno 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

codice penale, artt. 449, primo comma, e 423, primo comma (artt. 3, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 11 giugno 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice penale, art. 508, primo comma (artt. 3 e 40 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Biella, ordinanza 19 giugno 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

codice penale, art. 573 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Gela, ordinanza 9 giugno 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

codice penale, artt. 718 e 720 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sampierdarena, ordinanza 13 marzo 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

codice di procedura penale, art. 20 (artt. 3, prima parte, e 25, prima parte, della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 23 marzo 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

codice di procedura penale, art. 27, primo comma (art. 24, primo e secondo comma, della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 11 aprile 1972, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

Tribunale di Roma, ordinanza 23 dicembre 1972, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

Tribunale di Rovigo, ordinanza 8 giugno 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice di procedura penale, art. 94, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Serra S. Bruno, ordinanza 28 aprile 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

codice di procedura penale, artt. 134, 304, 266 e 169 (artt. 2, 3 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 9 aprile 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice di procedura penale, art. 272 (art. 13, ultimo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 30 giugno 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice di procedura penale, art. 387 (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Cosenza, ordinanza 7 giugno 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

codice di procedura penale, art. 392, ultima parte (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Livorno, ordinanza 18 maggio 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, artt. 3 e 9 (artt. 3, 13 e 14 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 9 marzo 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 11, secondo comma (artt. 3, 13, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Barra, ordinanza 12 aprile 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

Tribunale di Siracusa, ordinanza 30 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 113, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Morbegno, ordinanza 30 aprile 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

Tribunale di Forlì, ordinanza 17 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (artt. 70, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanze 15 maggio 1973 (tre), *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 261 e 262 (artt. 3, 24, secondo comma, e 101 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 12 luglio 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 91, secondo comma (artt. 3, 25, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Oristano, ordinanza 24 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 140 (artt. 3, 24 della Costituzione).

Pretore di Ferrara, ordinanza 19 giugno 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 15, nn. 3 e 7 (art. 51 della Costituzione).

Tribunale di Spoleto, ordinanza 27 giugno 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, artt. 3 e 9 (artt. 3, 13 e 14 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 9 marzo 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 11, secondo comma (artt. 3, 13, 24 e 25 della Costituzione).

Pretore di Barra, ordinanza 12 aprile 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

Tribunale di Siracusa, ordinanza 30 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, art. 113, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Morbegno, ordinanza 30 aprile 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

Tribunale di Forlì, ordinanza 17 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

legge 14 ottobre 1957, n. 1203 (artt. 70, 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanze 15 maggio 1973 (tre), *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 261 e 262 (artt. 3, 24, secondo comma, e 101 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 12 luglio 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 91, secondo comma (artt. 3, 25, primo comma, e 24, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Oristano, ordinanza 24 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 140 (artt. 3, 24 della Costituzione).

Pretore di Ferrara, ordinanza 19 giugno 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 15, nn. 3 e 7 (art. 51 della Costituzione).

Tribunale di Spoleto, ordinanza 27 giugno 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

d.P.R. 27 aprile 1968, n. 488, art. 20, lettera c (artt. 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale di Trento, ordinanza 28 giugno 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24 (art. 27 della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Velletri, ordinanza 27 giugno 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 32 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bojano, ordinanza 9 luglio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 37 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ceccano, ordinanza 11 maggio 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

legge 21 maggio 1970, n. 282 (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Milano, ordinanza 20 febbraio 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

d.P.R. 22 maggio 1970, n. 283, art. 5, lettera b (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Giudice istruttore del tribunale di Milano, ordinanza 20 febbraio 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

legge 1° dicembre 1970, n. 898, art. 2 (art. 7 e 138 della Costituzione).

Corte di appello di Trieste, ordinanza 30 marzo 1973, *G. U.* 12 settembre 1973, n. 236.

Corte di appello de L'Aquila, ordinanza 28 maggio 1973, *G. U.* 10 ottobre 1973, n. 263.

legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 32 (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Corte di appello di Bologna, ordinanza 22 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

legge 25 febbraio 1971, n. 110 (artt. 53, primo comma, e 41, primo comma, della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanze 6 novembre 1972, 20 dicembre 1972 e 12 febbraio 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276 e 10 ottobre 1973, n. 263.

legge 4 agosto 1971, n. 532, art. 5-*ter*, terzo comma (artt. 41, 42 e 44 della Costituzione).

Corte di appello di Bologna, ordinanza 22 maggio 1973, *G. U.* 26 settembre 1973, n. 249.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156 (artt. 21 e 43 della Costituzione).

Pretore di Poggibonsi, ordinanza 23 giugno 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

legge reg. Trentino-Alto Adige appr. 14 luglio 1973 e riappr. 14 settembre 1973.

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso depositato il 9 ottobre 1973, *G. U.* 24 ottobre 1973, n. 276.

INDICE BIBLIOGRAFICO

delle opere acquisite dalla Biblioteca dell'Avvocatura Generale dello Stato

---

BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Giuffrè, Milano, 1973.

BUCOLO F., *La sospensione nell'esecuzione*, Giuffrè, Milano, 1972.

DENTI V., *Le prove nel processo civile*, Giuffrè, Milano, 1973.

FERRARA G., *Il governo di coalizione*, Giuffrè, Milano, 1973.

GIACOBBE G., *Ordine giudiziario e comunità democratica*, Giuffrè, Milano, 1973.

GRASSO E., *Le impugnazioni incidentali*, Giuffrè, Milano, 1973.

GRASSO P.G., *Il principio « nullum crimen sine lege » nella costituzione italiana*, Giuffrè, Milano, 1972.

ISLE (Istituto Studi Legislativi), *Regioni e trasporti*, Giuffrè, Milano, 1973.

ISLE (Istituto Studi Legislativi), *La riforma del processo in materia di lavoro e di previdenza e assistenza*, Giuffrè, Milano, 1973.

LABRIOLA S., *Il Consiglio supremo di difesa nell'ordinamento costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1973.

LANDI G.-QUARANTA A., *Rassegna di giurisprudenza sulla espropriazione per pubblica utilità*, Giuffrè, Milano, 1973.

LUMINOSO A., *La tutela aquiliana dei diritti personali di godimento*, Giuffrè, Milano, 1972.

MANTOVANI F., *Fatto determinato, exceptio veritatis e libertà di manifestazione del pensiero*, Giuffrè, Milano, 1973.

OCCHIOCUPO N., *Il segretariato generale della presidenza della Repubblica*, Giuffrè, Milano, 1973.

RIVOLTA G.C., *L'affitto e la vendita dell'azienda nel fallimento*, Giuffrè, Milano, 1973.

TUCCARI E., *Il controllo del Parlamento sull'attività economica pubblica*, Giuffrè, Milano, 1973.

TUCCI G.R., *Lo Studio della città*, Giuffrè, Milano, 1972.

UNIVERSITÀ DI FIRENZE, *Studi in memoria di Carlo Furno*, Giuffrè, Milano, 1973.

VENDITTI R., *Il diritto penale militare nel sistema penale italiano*, Giuffrè, Milano, 1973.

VOLPE G., *Autonomia locale e garantismo*, Giuffrè, Milano, 1972.

ZANARDI Lamberti P.L., *La legittima difesa nel diritto internazionale*, Giuffrè, Milano, 1972.

CONSULTAZIONI

AGRICOLTURA

Concessione ed affitto di fondi rustici - Fondi in proprietà di enti locali - Aggiudicazione - Licitazione privata - Trattativa privata - Sorteggio - (l. 11 febbraio 1971 n. 11, art. 22) - Concessione od affitto di fondi rustici - Sistemi di aggiudicazione a singoli - Fondi comunali concessi alla generalità degli abitanti - Applicabilità - (l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 22 e 24; t.u. 3 marzo 1934, n. 383, art. 190, 3° 4° e 5° comma) - Affitto di fondi rustici - Nuova disciplina - Fondi gravati di usi civici - Applicabilità - (l. 11 febbraio 1971, n. 11).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione ed in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra ed a coltivatori diretti si faccia ricorso alla licitazione privata, al sorteggio previsto dall'art. 22, l. 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere soltanto tra i concorrenti che abbiano offerto lo stesso canone, nella misura più alta contenuta comunque nell'ambito del canone fissato come equo a norma di altre disposizioni della legge medesima (n. 69).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione ed in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra ed a coltivatori diretti si faccia ricorso alla trattativa privata, al sorteggio previsto dall'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere tra gli aspiranti che abbiano presentato l'offerta massima, sempre però nel limite del canone fissato come equo a norma delle altre disposizioni della legge medesima (n. 69).

Se la disposizione di cui all'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, che prevede l'aggiudicazione, mediante licitazione o trattativa privata ed eventualmente mediante sorteggio, della concessione e dell'affitto di terreni di proprietà di enti locali, quando richiedenti siano lavoratori manuali della terra o coltivatori diretti, si applichi anche ai terreni relativamente ai quali il Comune ha ammesso la generalità dei comunisti al godimento in natura dei beni destinati al pascolo (n. 69).

Se le disposizioni sugli affitti di fondi rustici di cui alla l. 11 febbraio 1971, n. 11, si applichino anche ai beni gravati di usi civici (n. 69).

Lavoro agricolo - Collocamento - Violazioni - Sanzioni amministrative - Obbligazioni pecuniarie - Trasmissibilità agli eredi - (d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 20, u.c.; l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 4).

Se si trasmetta agli eredi del trasgressore l'obbligazione di pagare somme dovute per violazioni alle norme in materia di collocamento di lavoratori agricoli (n. 70).

Piccoli imprenditori agricoli - Scambio di manodopera - (d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. con mod. in l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 10, 8° comma; c.c., art. 2139).

Se sia attualmente consentito lo scambio di manodopera tra piccoli imprenditori agricoli (n. 71).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

Contratti per forniture trasporti e lavori - Divieto di anticipazioni - Ente pubblico - Applicabilità - Deroga - (r.d. 18 novembre 1923, art. 12, 4° comma; l. 28 ottobre 1970, n. 775, art. 6; d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, art. 2; d.m. 25 novembre 1972).

Se il divieto, nei contratti per forniture trasporti e lavori, di stipulare l'obbligo di far pagamenti in conto, se non in ragione dell'opera prestata e della materia fornita, stabilito per le Amministrazioni dello Stato dell'art. 12, 4° comma, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, si applichi ora a tutti gli Enti pubblici in virtù dell'estensione contenuta nel comma 8° del citato art. 12 — aggiunto con l'art. 2 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 — seppure con la possibilità di deroga parziale che consenta anticipazioni fino alla metà del prezzo (n. 362).

Enti Autonomi lirici - Consiglio di amministrazione - Scioglimento - Presidente - Permanenza - Gestione autonoma concerti dell'Accademia Nazionale di S. Cecilia - Consiglio di amministrazione - Scioglimento - Sovrintendente - Esonero (l. 14 agosto 1967, n. 800, artt. 10, 2° comma, e 13, 8° comma).

Se, nel caso di scioglimento del Consiglio di Amministrazione di un Ente Autonomo Lirico o di una Istituzione concertistica assimilata e di conseguente affidamento dei compiti di gestione ad un Commissario straordinario di nomina ministeriale, ai sensi dell'art. 13, 8° comma, della legge 14 agosto 1967, n. 800, debba ritenersi la permanenza, nella carica e nelle funzioni, del Presidente dell'Ente od Istituzione accanto al Commissariato straordinario (n. 363).

Se, nel caso di scioglimento del Consiglio di Amministrazione della Gestione Autonoma Concerti dell'Accademia Nazionale di Santa Cecilia e di conseguente affidamento dei compiti di gestione ad un Commissario straordinario di nomina ministeriale, ai sensi dell'art. 13, 8° comma, della legge 14 agosto 1967, n. 800, il Presidente della Accademia Nazionale di Santa Cecilia conservi le funzioni di Sovrintendente della Gestione Autonoma Concerti, a lui spettanti di diritto ai sensi dell'art. 10, 2° comma, della legge 14 agosto 1967, n. 800 (n. 363).

Giudizio avanti il Consiglio di Stato - Difesa dell'atto impugnato - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Conseguenze - Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Decisione - Competenza.

Se l'Amministrazione dello Stato abbia il dovere di provvedere, tramite l'Avvocatura dello Stato, alla difesa in giudizio degli atti amministrativi impugnati concernenti materie trasferite alle Regioni a Statuto ordinario (n. 364).

Se, le Amministrazioni centrali dello Stato conservino la potestà di decidere i ricorsi gerarchici preposti, prima e dopo la data del trasferimento, avverso provvedimenti adottati dagli organi periferici in materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario.

Natanti dello Stato - Assicurazione obbligatoria (l. 24 dicembre 1965, n. 990, art. 2; d.P.R. 24 novembre 1970, n. 573, art. 3).

Se i natanti appartenenti allo Stato siano soggetti all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile verso terzi per i danni prodotti alle persone (n. 365).

Persone giuridiche - Acquisto di immobili - Autorizzazione governativa - Avvocatura dello Stato - Parere - (c.c., art. 17).

Entro quali limiti l'Avvocatura dello Stato può rendere pareri su richieste di autorizzazione governativa all'acquisto di immobili, accettazione di donazioni, eredità e conseguimento di legato da parte delle persone giuridiche (n. 336).

Società privata - Consiglio di Amministrazione - Membro di diritto - Funzionario dello Stato.

Se un funzionario dello Stato possa legittimamente partecipare, come membro di diritto, al Consiglio di Amministrazione di una società privata qualora tale partecipazione sia prevista dallo statuto della società, ma non dalla legge (n. 367).

Edilizia scolastica - Appalti dei Comuni su concessione dello Stato - Pagamento anticipato della rata di saldo (l. 28 luglio 1967, n. 641, art. 16, 5° comma; l. 17 febbraio 1968, n. 93, art. 4).

Se negli appalti per la costruzione di edifici scolastici stipulati dai Comuni su concessione dell'Amministrazione si possa far luogo al pagamento della rata di saldo prima delle operazioni di collaudo (n. 366).

ASSICURAZIONE

Assicurazione obbligatoria di veicoli e natanti dello Stato - Contratti - Disciplina (l. 24 dicembre 1969, n. 990, art. 5; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440).

Se i contratti di assicurazione dei rischi della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, stipulati dallo Stato in ottemperanza alla legge 24 dicembre 1969, n. 990, e giusta le previsioni di una convenzione generale, siano soggetti alle norme di contabilità di Stato (n. 88).

Natanti dello Stato - Assicurazione obbligatoria (l. 24 dicembre 1965, n. 990, art. 2; d.P.R. 24 novembre 1970, n. 573, art. 3).

Se i natanti appartenenti allo Stato siano soggetti all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile verso terzi per i danni prodotti alle persone (n. 89).

AUTOVEICOLI

Assicurazione obbligatoria di veicoli e natanti dello Stato - Contratti - Disciplina (l. 24 dicembre 1969, n. 990, art. 5; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440).

Se i contratti di assicurazione dei rischi della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, stipulati dallo Stato in ottemperanza alla legge 24 dicembre 1969, n. 990, e giusta le previsioni di una convenzione generale, siano soggetti alle norme di contabilità di Stato (n. 78).

BANCHE

Proroga dei termini per le operazioni bancarie per impossibilità di funzionamento delle banche - Estensibilità ad operazioni di terzi eseguibili anche in altro modo - (d.l. 15 gennaio 1948, n. 1, art. 1).

Se la proroga dei termini a favore degli istituti di credito per le operazioni che non si possono compiere a causa di eventi eccezionali che impediscano il funzionamento delle banche possa essere applicata anche ad operazioni bancarie concernenti un terzo non necessariamente da eseguirsi tramite banca (n. 17).

Agente di cambio - Partecipazione a società che opera sul mercato di borsa - Incompatibilità - (r.d.l. 30 giugno 1932, n. 815, art. 10).

Se la qualità di socio azionista di una società la quale svolga la propria principale attività in operazioni direttamente od indirettamente collegate al mercato di borsa sia incompatibile con l'esercizio della professione di agente di cambio (n. 29).

CIRCOLAZIONE STRADALE

Circolazione stradale - Depenalizzazione - Violazioni anteriori - Sanzioni amministrative - Prescrizione - Decorrenza - (l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 12).

Se, per le violazioni alle norme di circolazione stradale non costituenti più reato, ai sensi della legge 3 maggio 1967, n. 317, sulla depenalizzazione, commesse prima dell'entrata in vigore della legge medesima, il termine quinquennale di prescrizione per l'applicazione della sanzione amministrativa decorra dalla data della violazione, da quella della trasmissione degli atti all'autorità amministrativa ovvero dalla data di entrata in vigore della legge (n. 38) .

Responsabilità civile - Incidente stradale - Ordinanza istruttoria che liquida provvisionale - Impugnabilità - (l. 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24, 2° comma).

Se l'ordinanza con la quale il giudice istruttore liquida una provvisionale all'infortunato per un incidente stradale sia autonomamente impugnabile (n. 39).

COMUNI E PROVINCIE

Concessione od affitto di fondi rustici - Fondi in proprietà di enti locali - Aggiudicazione - Licitazione privata - Trattativa privata - Sorteggio - (l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 22) - Concessione di affitto di fondi rustici - Sistemi di aggiudicazione a singoli - Fondi comunali concessi alla generalità degli abitanti - Applicabilità - (l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 22 e 24; t.u. 3 marzo 1971, n. 343, art. 350, 3° 4° e 5° comma) - Affitto di fondi rustici - Nuova disciplina - Fondi gravati di usi civici - Applicabilità - (l. 11 febbraio 1971, n. 11).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione ed in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra ed a coltivatori diretti si faccia ricorso alla licitazione privata, al sorteggio previsto dall'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere soltanto tra i concorrenti che abbiano offerto lo stesso canone, nella misura più alta contenuta comunque nell'ambito del canone fissato come equo a norma di altre disposizioni della legge medesima (n. 147).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione ed in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra ed a coltivatori diretti si faccia ricorso alla trattativa privata, al sorteggio previsto dall'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere tra gli aspiranti che abbiano presentato l'offerta massima, sempre però nel limite del canone fissato come equo a norma delle altre disposizioni della legge medesima (n. 147).

Se la disposizione di cui all'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, che prevede l'aggiudicazione, mediante licitazione o trattativa privata ed eventualmente mediante sorteggio, della concessione e dell'affitto di terreni di proprietà di enti locali, quando richiedenti siano lavoratori manuali della terra o coltivatori diretti, si applichi anche ai terreni relativamente ai quali il Comune ha assunto la generalità dei comunisti al godimento in natura zionato con la presa di possesso (n. 180).

Se le disposizioni sugli affitti di fondi rustici di cui alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, si applichino anche ai beni gravati di usi civici (n. 147).

CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

Bacino idrotermale di Sciacca - Devoluzione alla Regione Sicilia - Trasferimento - Epoca - Valutazione beni - Indennizzo - Interessi - Svalutazione - (d.l.p. Reg. Sic. 12 dicembre 1949, n. 35, rat. con l.r. 13 marzo 1950, n. 26).

Se gli impianti e gli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca siano stati devoluti alla Regione Sicilia in virtù del d.l.p.r. 12 dicembre 1949, n. 35, ratificato con legge regionale 13 marzo 1950, n. 26 e se, quindi, il trasferimento di proprietà si sia perfezionato con la presa di possesso (n. 180).

Se la valutazione degli impianti e degli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca, devoluti alla Regione Sicilia, debba essere riferita al momento della presa di possesso ovvero all'epoca, successiva, della definizione dei rapporti (n. 118).

Se la valutazione degli impianti e degli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca, devoluti alla Regione Sicilia, debba essere riferita al valore obbiettivo dei beni ovvero al valore dei beni medesimi considerati come azienda industriale in esercizio (n. 118).

Se sulle norme spettanti al Comune di Sciacca a titolo di indennizzo per la devoluzione alla Regione Sicilia degli impianti ed investimenti eseguiti nel bacino idrotermale di Sciacca, siano dovuti gli interessi legali dalla data del trasferimento al saldo (n. 118).

Se il debito della Regione Sicilia nei confronti del Comune di Sciacca, a titolo di indennizzo per la devoluzione degli impianti ed investimenti eseguiti nel bacino idrotermale di Sciacca, costituisca debito di valore o di valuta (n. 118).

Imposta di registro - Concessioni su beni demaniali - Qualificazione - (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 1, Tab. all. A).

Se le concessioni su beni demaniali (in specie, del demanio marittimo), ai fini dell'imposta di registro debbano essere qualificate e tassate come costituzioni di diritti reali di superficie, ovvero come fonti di rapporti obbligatorii (n. 119).

Stazione ferroviaria - Concessione esercizio caffè ristorante - Scadenza - Gestione provvisoria fino a nuova concessione - Canone.

Se, dopo la scadenza della concessione di esercizio di un caffè-ristorante in stazione ferroviaria, l'ex concessionario che assicuri l'esercizio durante il tempo occorrente per la successiva concessione sia tenuto o meno a pagare il canone all'Azienda ferroviaria (n. 120).

CONSIGLIO DI STATO

Giudizio avanti il Consiglio di Stato - Difesa dell'atto impugnato - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Conseguenze - Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Decisione - Competenza.

Se l'Amministrazione dello Stato abbia il dovere di provvedere, tramite l'Avvocatura dello Stato, alla difesa in giudizio degli atti amministrativi impugnati concernenti materie trasferite alle Regioni a Statuto ordinario (n. 6).

Se, le Amministrazioni centrali dello Stato conservino la potestà di decidere i ricorsi gerarchici proposti — prima e dopo la data del trasferimento — avverso provvedimenti adottati dagli organi periferici in materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario (n. 6).

CONTABILITÀ DELLO STATO

Assicurazione obbligatoria di veicoli e natanti dello Stato - Contratti - Disciplina - (l. 24 dicembre 1969, n. 990, art. 5; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440).

Se i contratti di assicurazione dei rischi della responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, stipulati dallo Stato in ottemperanza alla legge 24 dicembre 1969, n. 990, e giusta le previsioni di una convenzione generale, siano soggetti alle norme di contabilità di Stato (n. 278).

Contratti per forniture trasporti e lavori - Divieto di anticipazioni - Ente pubblico - Applicabilità - Deroga - (r.d. 18 novembre 1923, art. 12, 4° comma; l. 28 ottobre 1970, n. 775, art. 6; d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627, art. 2; d.m. 25 novembre 1972).

Se il divieto, nei contratti per forniture trasporti e lavori, di stipulare l'obbligo di far pagamenti in conto, se non in ragione dell'opera prestata e della materia fornita, stabilito per le Amministrazioni dello Stato dall'art. 12, 4° comma, r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, si applichi ora a tutti gli Enti pubblici in virtù dell'estensione contenuta nell'8° comma del citato art. 12 — aggiunto con l'art. 2 d.P.R. 30 giugno 1972, n. 627 — seppure con la possibilità di deroga parziale che consenta anticipazioni fino alla metà del prezzo (n. 279).

CONTRABBANDO

Trasporti TIR - Mancato o fraudolento scarico carnets - Organizzazione garante EAM - Garanzia pagamento dazi doganali e penalità - Operatività - Condizioni - (Convenzione TIR 15 gennaio 1959, rat. con l. 12 agosto 1962, n. 117, art. 6).

Se, nei casi di mancato scarico o di scarico con riserva dei carnets TIR ovvero nel caso di scarico ottenuto abusivamente o fraudolentemente, la Finanza decada dal diritto di pretendere dall'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets TIR il pagamento dei dazi doganali evasi e delle relative penalità, qualora entro il termine rispettivamente di un anno o due anni dalla presa in carico non dia comunicazione dei fatti alla organizzazione medesima (n. 50).

Se, ritenuto che nel termine di uno o due anni deve essere data all'organizzazione garante, abilitata al rilascio dei carnets TIR, la comunicazione relativa al mancato carico ed allo scarico abusivo o fraudolento dei carnets medesimi per esigere il pagamento dei dazi doganali e delle penalità, il suddetto termine resti sospeso qualora i fatti siano stati deferiti all'Autorità giudiziaria penale (n. 50).

Se, nel caso di mancato scarico dei carnets TIR, l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets stessi, sia tenuta al pagamento dei diritti doganali relativi alla merce dichiarata nel carnet, ancorché sia accertato che tale merce non è stata trasportata (n. 50).

Se nel caso di mancato scarico di carnets TIR l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets medesimi sia tenuta al pagamento delle pene pecuniarie applicate per il delitto di contrabbando in caso di estinzione del reato ovvero della pena per morte del reo (n. 50).

Trasporti TIR - Accettazione e presa in carico dei carnets - Organizzazione garante EAM - Garanzia pagamento dazi doganali e penalità. - Operatività - (convenzione TIR 15 gennaio 1959, rat. con l. 12 agosto 1962, n. 117, art. 6) - Contrabbando - Pene pecuniarie - Riscossione - Ricevitori delle dogane principali - Competenza - (art. 205 e seg. var. penale r.d. 23 dicembre 1865, n. 2701; art. 1, l. 26 agosto 1865, n. 4548; art. 1, r.d. 15 novembre 1868, n. 4708; art. 351, reg. dog. r.d. 13 febbraio 1896, n. 85).

Se, nel caso di mancato scarico di carnets TIR, ai fini di determinare il tempo in cui sorge la responsabilità dell'organizzazione garante abilitata al rilascio del carnets per il pagamento dei dazi doganali evasi e delle rela-

tive penalità, il momento sull'accettazione del carnet da parte della dogana coincide con quello della presa in carico del carnet medesimo (n. 52).

Se, nel caso di mancato scarico di carnets TIR, l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets risponda, oltre che del pagamento dei dazi doganali evasi, anche del pagamento delle sanzioni pecuniarie di carattere penale (n. 52).

Se la competenza per la riscossione delle multe comminate per reati di contrabbando spetti ai ricevitori delle dogane principali, sia nel caso che la sentenza porti condanna a sole pene pecuniarie per reati doganali che nei casi di condanne miste a pena detentiva e pena pecuniaria e per reati doganali connessi con reati comuni (n. 52).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

Mezzogiorno - Nuovi incentivi finanziari per le imprese industriali - Applicabilità della nuova disciplina alle imprese industriali di grande dimensione - Decorrenza - Criteri - (l. 6 ottobre 1971, n. 853, art. 6; d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, artt. 101, 102 e 103).

Se le disposizioni di cui all'art. 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, che stabiliscono nuovi incentivi finanziari per le imprese industriali del Mezzogiorno, siano applicabili anche alle imprese industriali di grandi dimensioni che abbiano ottenuto prima dell'entrata in vigore della legge il parere di conformità prescritto all'art. 103 del testo unico approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, ma alle quali non sia stato ancora concesso il finanziamento agevolato o il contributo in conto capitale (n. 112).

DAZI DOGANALI

Trasporti TIR - Mancato o fraudolento scarico carnets - Organizzazione garante EAM - Garanzia pagamento dazi doganali e penalità - Operatività - Condizioni - (convenzione TIR 15 gennaio 1959, rat. con l. 12 agosto 1962, n. 117, art. 6).

Se, nei casi di mancato scarico o di scarico con riserva dei carnets TIR, ovvero nel caso di scarico ottenuto abusivamente o fraudolentemente, la Finanza decada dal diritto di pretendere dall'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets TIR il pagamento dei dazi doganali evasi e delle relative penalità, qualora entro il termine rispettivamente di un anno o due anni dalla presa in carico non dia comunicazione dei fatti all'organizzazione medesima (n. 69).

Se, ritenuto che nel termine di uno o due anni deve essere data all'organizzazione garante, abilitata al rilascio dei carnets TIR, la comunicazione relativa al mancato scarico od allo scarico abusivo o fraudolento dei carnets medesimi per esigere il pagamento dei dazi doganali e delle penalità, il suddetto termine resti sospeso qualora i fatti siano stati deferiti all'Autorità giudiziaria penale (n. 69).

Se nel caso di mancato scarico dei carnets TIR l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets stessi sia tenuta al pagamento dei

diritti doganali relativi alla merce dichiarata nel carnet, ancorchè sia accertato che tale merce non è stata trasportata (n. 69).

Se nel caso di mancato scarico di carnets TIR l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets medesimi sia tenuta al pagamento delle pene pecuniarie applicate per il delitto di contrabbando in caso di estinzione del reato ovvero della pena per morte del reo (n. 69).

Trasporti TIR - Accettazione e presa in carico dei carnets - Organizzazione garante EAM - Garanzia pagamento dazi doganali e penalità - Operatività - (convenzione TIR 15 gennaio 1959, rat. con l. 12 agosto 1962, n. 117, art. 6) - Contrabbando - Pene pecuniarie - Riscossione - Ricevitori delle dogane principali - Competenza - (art. 205 e seg. tar. penale r.d. 23 dicembre 1865, n. 2701; art. 1, l. 26 agosto 1865, n. 4548; art. 1, r.d. 15 novembre 1868, n. 4708; art. 351, reg. dog. r.d. 13 febbraio 1896, n. 65).

Se, nel caso di mancato scarico di carnets TIR, ai fini di determinare il tempo in cui sorge la responsabilità dell'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets per il pagamento dei dazi doganali evasi e delle relative penalità, il momento dell'accettazione del carnet da parte della Dogana coincide con quello della presa in carico del carnet medesimo (n. 71).

Se, nel caso di mancato scarico di carnets TIR, l'organizzazione garante abilitata al rilascio del carnets risponda, oltre che del pagamento dei dazi doganali evasi, anche del pagamento delle sanzioni pecuniarie di carattere penale (n. 71).

Se la competenza per la riscossione delle multe comminate per reati di contrabbando spetti ai ricevitori delle dogane principali, sia nel caso che la sentenza porti condanna a solo pene pecuniarie per reati doganali che nei casi di condanne miste a pena detentiva e pena pecuniaria o per reati doganali connessi con reati comuni (n. 71).

DEMANIO

Imposta di registro - Concessioni su beni demaniali - Qualificazione - (r.d.l. 30 dicembre 1971, n. 3269, art. 1, tar. all. A).

Se le concessioni su beni demaniali (in specie, del demanio marittimo), ai fini dell'imposta di registro debbano essere qualificate e tassate come costituzione di diritti reali di superficie, ovvero come fonti di rapporti obbligatori (n. 262).

DIFESA DELLO STATO

Persone giuridiche - Acquisto di immobili - Autorizzazione governativa - Avvocatura dello Stato - Parere (c.c., art. 7).

Entro quali limiti l'Avvocatura dello Stato può rendere pareri su richieste di autorizzazione governativa all'acquisto di immobili, accettazione di donazioni, eredità o conseguimento di legato da parte delle persone giuridiche (n. 25).

Ufficio del veterinario provinciale - Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario - Rappresentanza in giudizio - Ufficio del veterinario provinciale - Provvedimento omesso quando agiva come organo dello Stato - Giudizio sulla legittimità - Legitimatio ad causam (d.P.R. 11 gennaio 1972, n. 4, art. 12; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43).

Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere il patrocinio degli Uffici del Veterinario provinciale — trasferiti alle Regioni a statuto ordinario con d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 12 — qualora il giudizio verta sulla legittimità di un atto emesso quando l'Ufficio agiva in qualità di organo dello Stato (n. 26).

Se il giudizio vertente sulla legittimità di un atto, emesso dall'Ufficio del veterinario provinciale quando ancora agiva come organo dello Stato, debba essere proposto nei confronti della Regione alla quale il suddetto Ufficio è stato successivamente trasferito, ovvero nei confronti del Ministero della Sanità (n. 26).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

Alloggi economici e popolari - Piani di zona - Espropriazioni per acquisizione aree - Ius superveniens - Procedimento - Indennità (l. 18 aprile 1962, n. 167, art. 12 e segg.; l. 5 ottobre 1962, n. 1431; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 e 16).

Se i procedimenti di espropriazione delle aree ricomprese nei piani delle zone destinate alla costruzione di alloggi economici e popolari, in corso alla data di entrata in vigore della legge 22 ottobre 1971, n. 865, proseguano con le modalità stabilite dalla nuova legge ovvero con quelle risultanti dalla precedente disciplina (n. 247).

Se l'indennità di espropriazione di area ricompresa nei piani delle zone destinate alla costruzione di alloggi economici e popolari, liquidata in base ai criteri vigenti prima della data di entrata in vigore della legge 22 ottobre 1971, n. 865 ed accettata dall'espropriando dopo tale data, sia dovuta nella misura già liquidata ovvero debba essere nuovamente determinata secondo i criteri fissati dalla legge sopravvenuta (n. 247).

Alloggi INCIS in locazione a dipendenti statali - Ritenuta sullo stipendio e pagamento del canone (l. 9 marzo 1961, n. 171, art. 3; t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 385; t.u. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 60, 62).

Se sugli stipendi di dipendenti statali locatari di immobile gestito dall'INCIS l'Amministrazione possa operare ed in che misura ritenute per il versamento all'INCIS dei canoni (n. 248).

Alloggi per lavoratori - Costruzione su fondo altrui - Principio di accessione - Applicabilità - Limiti - Fattispecie (l. 29 aprile 1949, n. 264, artt. 59 ss.; c.c. art. 934) - Costruzione su fondo altrui - Espropriazione del terreno per p.u. - Legge sulla casa - Applicabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 e segg.).

Se, nella ipotesi di costruzione di opere pubbliche di carattere permanente (nella specie: case di abitazione per lavoratori) eseguite su fondo altrui a cura e spese dell'Amministrazione, ancorché tali opere non rien-

trino a rigore nello stretto ambito delle finalità istituzionali proprie dell'Amministrazione costruttrice (nella specie: Amministrazione del Lavoro), ma siano pur tuttavia realizzate nel corso di una attività di natura pubblicistica non estranea a quelle finalità (nella specie: gestione di cantieri scuola ai sensi degli artt. 59 e segg. legge 29 aprile 1949 n. 264), possa trovare applicazione a favore del proprietario del suolo il principio di accessione di cui all'art. 934 c.c. (n. 249).

Se, nella ipotesi di costruzione di opere pubbliche di carattere permanente eseguite su fondo altrui a cura e spese dell'Amministrazione, per l'acquisizione in proprietà del terreno di fatto occupato, qualora il proprietario non intenda addivenire a un atto di trasferimento volontario dello stesso, possa farsi ricorso alla espropriazione per p.u. ed in particolare, ove si tratti di alloggi per lavoratori, alla procedura espropriativa secondo le modalità di cui alla c.d. legge sulla casa (legge 22 ottobre 1971, n. 865) (n. 249).

Case popolari - Nozione di opera pubblica - Occupazione ed espropriazione aree - Competenza - Determinazione indennità - Competenza (l. 28 marzo 1968, n. 422; l. 1 novembre 1965, n. 1179; l. 22 ottobre 1971, n. 865; d.l. 15 gennaio 1972, n. 8; Cost., artt. 117 e 118).

Se per la costruzione di case popolari, da parte degli Istituti Autonomi Case Popolari, su aree comprese nei piani di zona, possa provvedersi all'occupazione di urgenza ed all'espropriazione per pubblica utilità (n. 250).

Se, nel caso in cui si ritenga che possa provvedersi all'occupazione di urgenza ed all'espropriazione per pubblica utilità, per l'acquisizione di aree comprese nei piani di zona destinate alla costruzione di case popolari da parte degli Istituti autonomi case popolari, la competenza ad emanare i suddetti provvedimenti spetti al Prefetto ovvero agli organi regionali (n. 250).

Se, venuta meno la competenza delegata del Presidente della Giunta regionale in forza del d.l. 15 gennaio 1972, n. 8, la competenza a determinare l'indennità di occupazione ovvero di espropriazione di aree destinate alla costruzione di case popolari spetti al Prefetto (n. 250).

Edifici Gescal - Consegna agli assegnatari prima del rilascio della licenza edilizia - Responsabilità penale (t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, artt. 220 e 221).

Se gli organi della Gescal siano penalmente responsabili per la consegna degli appartamenti, da parte della stazione appaltante, effettuata prima del rilascio della licenza di abitabilità (n. 251).

Edilizia economica e popolare - Espropriazioni ed occupazioni - Competenza - Edilizia ed urbanistica - Opere pubbliche statali o nazionali di carattere affine - Espropriazioni ed occupazioni - Competenza - Disciplina (Cost. artt. 117 e 118; l. 11 ottobre 1971 n. 865, artt. 13 e 20; d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, artt. 2, 3, 8).

Se spetti agli organi regionali ovvero a quelli statali la competenza a provvedere per le espropriazioni e le occupazioni d'urgenza in materia di edilizia economica e popolare (n. 252).

Se per le espropriazioni promosse dallo Stato o da Enti pubblici a carattere nazionale o plurinazionale sia rimasta la competenza degli organi statali e se le suddette espropriazioni rientrino nella disciplina della legge 22 ottobre 1971, n. 865, qualora riguardino opere pubbliche affini a quelle di edilizia ed urbanistica (n. 252).

Espropriazione p.u. - Nuova disciplina - Singole opere pubbliche statali - Costruzione caserma vigili del fuoco - Applicabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 segg.; l. 25 febbraio 1972, n. 13, art. 1 ter.).

Se la nuova disciplina dettata dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 in materia di espropriazioni per pubblica utilità si applichi anche alle espropriazioni necessarie alla realizzazione di singole opere pubbliche statali (nella specie, caserma dei vigili del fuoco) connesse con quelle dell'urbanistica o dell'edilizia, ovvero ad esse assimilabili (n. 253).

Espropriazioni GESCAL - Applicabilità legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865 - Espropriazioni in corso (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9, 16).

Se la nuova disciplina delle espropriazioni per la costruzione di edifici residenziali (legge sulla casa) sia applicabile anche alle espropriazioni promosse dalla GESCAL su aree non comprese nei piani di zona; e con quali modalità e limiti possa essere applicata la nuova disciplina alle espropriazioni in corso alla data della sua entrata in vigore (n. 254).

ESECUZIONE FORZATA

Pignoramento presso l'Amministrazione delle Poste di depositi giudiziari e di vaglia postali - Ammissibilità (art. 545 e 547 c.p.c.; r.d. 27 febbraio 1936, n. 645, artt. 11 e 30).

Se siano sottoponibili a pignoramento presso terzo (Amministrazione delle Poste) i depositi giudiziari penali ed i vaglia postali; e se comunque l'Amministrazione abbia il dovere di rendere la dichiarazione di terzo indicando l'esistenza di tali crediti (n. 56).

ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'

Alloggi economici e popolari - Piani di zona - Espropriazioni per acquisizione aree - Ius superveniens - Procedimento - Indennità (l. 18 aprile 1962, n. 167, artt. 12 e segg; l. 5 ottobre 1962, n. 1431; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 e 16).

Se i procedimenti di espropriazione delle aree ricomprese nei punti delle zone destinate alla costruzione di alloggi economici o popolari, in corso alla data di entrata in vigore della legge 22 ottobre 1971, n. 865, proseguano con le modalità stabilite dalla nuova legge ovvero con quelle risultanti dalla precedente disciplina (n. 323).

Se l'indennità di espropriazione di area ricompresa nei piani delle zone destinate alla costruzione di alloggi economici e popolari, liquidata in base ai criteri vigenti prima della data di entrata in vigore della legge 22 ottobre 1971, n. 865 ed accettata dall'espropriando dopo tale data, sia dovuta nella misura già liquidata ovvero debba essere nuovamente determinata secondo i criteri fissati dalla legge sopravvenuta (n. 323).

Alloggi per lavoratori - Costruzione su fondo altrui - Principio di accessione - Applicabilità - Limiti - Fattispecie (l. 29 aprile 1949, n. 264, artt. 59 segg.; c.c. art. 934) - Costruzione su fondo altrui - Espropriazione del terreno per p.u. - Legge sulla casa - Applicabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 e segg.).

Se, nella ipotesi di costruzione di opere pubbliche di carattere permanente (nella specie: case di abitazione per lavoratori) eseguite su fondo altrui a cura e spese dell'Amministrazione, ancorché tali opere non rientrino a rigore nello stretto ambito delle finalità istituzionali proprio dell'Amministrazione costruttrice (nelle specie: Amministrazione del Lavoro), ma siano pur tuttavia realizzate nel corso di una attività di natura pubblicistica non estranea a quelle finalità (nella specie: gestione di cantieri scuola ai sensi degli artt. 59 e segg. legge 29 aprile 1949, n. 264), possa trovare applicazione a favore del proprietario del suolo il principio di accessione di cui all'art. 334 c.c. (n. 324).

Se, nella ipotesi di costruzione di opere pubbliche di carattere permanente eseguite su fondo altrui a cura e spese dell'Amministrazione, per l'acquisizione in proprietà del terreno di fatto occupato qualora il proprietario non intenda addivenire a un atto di trasferimento volontario dello stesso, possa farsi ricorso alla espropriazione per p.u. ed in particolare, ove si tratti di alloggi per lavoratori, alla procedura espropriativa secondo le modalità di cui alla c.d. legge sulla casa (legge 22 ottobre 1971, n. 865) (n. 324).

Bollo - Diritti catastali - Imposte ipotecarie - Atti e documenti relativi a espropriazione per p.u. promossa dall'ENEL - Esenzione - (l. 21 novembre 1967, n. 1149, art. 1).

Se agli atti e documenti relativi alla espropriazione per pubblica utilità promossa dall'ENEL spetti l'esenzione dall'imposta di bollo, dai diritti catastali e dagli emolumenti ipotecari (n. 325).

Case popolari - Nozione di opera pubblica - Occupazione ed espropriazione aree - Competenza - Determinazione indennità - Competenza - (l. 28 marzo 1968, n. 422; l. 1 novembre 1965, n. 1179; l. 22 ottobre 1971, n. 865; d.l. 15 gennaio 1972, n. 8; Cost., artt. 117 e 118).

Se per la costruzione di case popolari, da parte degli Istituti Autonomi Case Popolari, su aree comprese nei piani di zona, possa provvedersi all'occupazione di urgenza ed all'espropriazione per pubblica utilità (n. 326).

Se, nel caso in cui si ritenga che possa provvedersi all'occupazione di urgenza ed all'espropriazione per pubblica utilità, per l'acquisizione di aree comprese nei piani di zona destinate alla costruzione di case popolari da parte degli Istituti autonomi case popolari, la competenza ad emanare i suddetti provvedimenti spetti al Prefetto ovvero agli organi regionali (n. 326).

Se, venuta meno la competenza delegata del Presidente della Giunta regionale in forza del d.l. 15 gennaio 1972, n. 6, la competenza a determinare l'indennità di occupazione ovvero di espropriazione di aree destinate alla costruzione di case popolari spetti al Prefetto (n. 326).

Danni da esecuzione di opera pubblica - Rimedi per prevenirli - Onere del proprietario - Ammissibilità - Risarcimento per i danni inerenti ai rimedi - Misura - (l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 46; art. 1227 c.c.).

Se il proprietario di beni non direttamente colpiti dall'espropriazione ma danneggiabili dalla esecuzione dell'opera pubblica debba prestarsi per la adozione di rimedi (nella specie, trasferimento in altro vivaio di un allevamento ittico) atti ad evitare il danneggiamento; e se possa pretendere dall'espropriante che nella refusione delle spese e di danni inerenti alla adozione dei rimedi si includa anche il ristoro dei danni, quali il lucro cessante, che non sarebbero computabili nella determinazione dell'indennità per danni da atti legittimi dell'Amministrazione (n. 327).

Edilizia economica e popolare - Espropriazioni ed occupazioni - Competenza - Edilizia ed urbanistica - Opere pubblicre statali o nazionali di carattere affine - Espropriazioni ed occupazioni - Competenza - Disciplina - (cost. artt. 117 e 118; l. 11 ottobre 1971, n. 865, artt. 13 e 20; d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, artt. 2, 3, 8).

Se spetti agli organi regionali ovvero a quelli statali la competenza a provvedere per le espropriazioni e le occupazioni d'urgenza in materia di edilizia economica e popolare (n. 328).

Se per le espropriazioni promosse dallo Stato e da Enti pubblici a carattere nazionale o plurinazionale sia rimasta la competenza degli organi statali e se le suddette espropriazioni rientrino nella disciplina della legge 22 ottobre 1971, n 865, qualora riguardino opere pubbliche affini a quelle di edilizia ed urbanistica (n. 328).

Espropriazione per la costruzione di uffici postali - Legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865 - Applicabilità - (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9, 16).

Se all'espropriazione per la costruzione di uffici postali sia applicabile la nuova disciplina della legge sulla casa; e; nell'affermativa, se sia conservato all'Amministrazione il potere di promuovere l'espropriazione (mediante l'approvazione del progetto da parte del Ministero Lavori Pubblici) e di dichiarare l'urgenza e indifferibilità dell'opera (n. 329).

Espropriazione per interventi industriali nel Mezzogiorno - Legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865 - Indennità di esproprio - Applicabilità - (t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, art. 147; l. 6 ottobre 1971, n. 853, art. 83; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9, 16).

Se alle espropriazioni compiute nell'ambito della legislazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno sia applicabile la nuova disciplina dell'espropriazione per la costruzione di abitazioni residenziali (l. 22 ottobre

1971, n. 865: legge sulla casa), e particolarmente quella che ragguaglia al valore agricolo del terreno la misura dell'indennità di espropriazione (n. 330).

Espropriazione per la costruzione di opera pubblica - Applicabilità della disciplina della legge sulla casa - (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 9).

Se la disciplina introdotta per l'espropriazione per la costruzione di fabbricati residenziali (legge sulla casa) sia applicabile a tutte le opere pubbliche costruibili dall'Amministrazione o soltanto a quelle connesse con l'urbanizzazione, per costituirne il completamento o l'integrazione (n. 331).

Espropriazione per pubblica utilità - Edilizia scolastica - Decreto di vincolo - Necessità - (art. 5, l. 22 dicembre 1969, n. 952).

Se debba essere emesso dal Provveditore alle Opere Pubbliche il decreto di vincolo dell'area prescelta dalla Commissione Provinciale per l'edilizia scolastica anche nel caso in cui sia intervenuto il decreto del Provveditore che approva la variante al Piano Regolatore implicitamente adottata dal Comune con la designazione dell'area (in difformità delle prescrizioni di Piano) e altresì nel caso in cui l'area indicata dal Comune per la costruzione dell'edificio scolastico abbia già tale destinazione nei vigenti piani urbanistici (n. 332).

Espropriazione p.u. - Nuova disciplina - Singole opere pubbliche statali - Costruzione caserma vigili del fuoco - Applicabilità - (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9 segg.; l. 25 febbraio 1972, n. 13, art. 1 ter).

Se la nuova disciplina dettata dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, in materia di espropriazioni per pubblica utilità si applichi anche alle espropriazioni necessarie alla realizzazione di singole opere pubbliche statali (nella specie, caserma dei vigili del fuoco) connesse con quelle dell'urbanistica o dell'edilizia, ovvero ad esse assimilabili (n. 333).

Espropriazioni GESCAL - Applicabilità legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865 - Espropriazioni in corso - (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9, 16).

Se la nuova disciplina delle espropriazioni per la costruzione di edifici residenziali (legge sulla casa) sia applicabile anche alle espropriazioni promosse dalla GESCAL su aree, non comprese nei piani di zona; e con quali modalità e limiti possa essere applicata la nuova disciplina alle espropriazioni in corso alla data della sua entrata in vigore (n. 334).

Espropriazioni per costruzione di aeroporti civili - Applicabilità della legge 22 ottobre 1971, n. 865 - (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 9).

Se all'esproprio promosso per la costruzione di aeroporto civile si applichi la nuova disciplina dettata per le espropriazioni per la costruzione di fabbricati residenziali, legge 22 ottobre 1971, n. 865: legge sulla casa (n. 335).

FALLIMENTO

Fallimento - Imprenditore individuale - Cessazione attività - Debito d'imposte dirette - Persistenza - Effetti - (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 10; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 261, 2° comma).

Se possa ritenersi esclusa la cessazione effettiva dell'attività dell'imprenditore individuale, ai fini della decorrenza del termine annuale per la dichiarazione di fallimento, qualora a carico di detto imprenditore persista un debito di imposte dirette relativo alla sua attività (n. 138).

Fallimento - Verifica stato passivo - Mancanza di domande o ritiro delle stesse - Chiusura della verifica - Domanda di insinuazione tardiva - Chiusura del fallimento - Legittimità - (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 118, n. 1) - Fallimento - Chiusura - Reclamo - Decisione d'appello - Ricorso per Cassazione - Ammissibilità (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 118, n. 1).

Se sia legittima la dichiarazione di chiusura del fallimento per mancanza di passivo qualora, pur in difetto di tempestive domande di ammissione o se le stesse siano state respinte o ritirate dai creditori, sia stata presentata, dopo la chiusura della verifica dei crediti ma prima dell'adozione del provvedimento di chiusura del fallimento, una domanda di insinuazione tardiva (n. 139).

Se sia esperibile ricorso per cassazione avverso il decreto della Corte d'appello che provvede sul reclamo proposto contro la disposta chiusura del fallimento per mancanza di passivo (n. 139).

Servizio telex - Fallimento dell'abbonato - Cessazione del rapporto - (d.P.R. 7 febbraio 1963, n. 735, art. 22; artt. 72, 74, legge fallimentare).

Se, disdettato il contratto di utenza telex per fallimento dell'utente, l'obbligo di pagamento del canone cessi a far data dalla dichiarazione di fallimento o permanga per altri tre mesi, come accade per le normali disdette (n. 140).

FERROVIE

Cose smarrite - Treni o altri luoghi di pertinenza ferroviaria - Invenzione - (c.c. art. 929; cc.tt. appr. con d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, artt. 9, 10, 60).

Se la proprietà delle cose rinvenute nei treni ovvero in altri luoghi di pertinenza ferroviaria, non reclamate dall'avente diritto, spetti al ritrovatore oppure all'Azienda delle Ferrovie dello Stato (n. 431).

Stazione ferroviaria - Concessione esercizio caffè ristorante - Scadenza - Gestione provvisoria fino a nuova concessione - Canone.

Se, dopo la scadenza della concessione di esercizio di un caffè-ristorante in stazione ferroviaria, l'ex concessionario che assicuri l'esercizio durante il tempo occorrente per la successiva concessione sia tenuto o meno a pagare il canone all'Azienda ferroviaria (n. 432).

Trasporto ferroviario - Trasporto di merci - Avaria per ritardata resa - Responsabilità del vettore - (c.c. art. 1693; conv. int. trasporto merci 25 febbraio 1961, ratif. con l. 2 marzo 1963, n. 806, art. 34).

Se l'Azienda ferroviaria sia responsabile del danno per avaria della merce trasportata anche ove sia stato cagionato dal ritardo nella resa (n. 433).

IMPIEGO PUBBLICO

Alloggi INCIS in locazione a dipendenti statali - Ritenuta sullo stipendio e pagamento del canone - (l. 9 marzo 1961, n. 171, art. 3; t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, art. 385; t.u. 5 gennaio 1950, n. 180, artt. 60, 62).

Se sugli stipendi di dipendenti statali locatari di immobile gestito dall'INCIS l'Amministrazione possa operare ed in che misura ritenute per il versamento all'INCIS dei canoni (n. 761).

Impiegato pubblico - Matrimonio - Scioglimento - Cessazione effetti - Aggiunta di famiglia per il coniuge - Revoca - Decorrenza - (1 dicembre 1970, n. 898, art. 10 cpv.).

Se la revoca dell'aggiunta di famiglia, nel caso di sentenza che abbia pronunciato lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto da un pubblico dipendente, debba essere disposta dalla data di annotazione della sentenza nei registri dello stato civile del luogo nel quale venne trascritto il matrimonio ovvero da data diversa.

IMPOSTA DI BOLLO

Bollo - Diritti catastali - Imposte ipotecarie - Atti e documenti relativi a espropriazione per p.u. promossa dall'ENEL - Esenzione - (l. 21 novembre 1967, n. 1149, art. 1).

Se agli atti e documenti relativi alla espropriazione per pubblica utilità promosse dall'ENEL spetti l'esenzione dall'imposta di bollo, dai diritti catastali e dagli emolumenti ipotecari (n. 49).

IMPOSTA DI FABBRICAZIONE

Filati - Imposta di fabbricazione - Restituzione all'esportazione - Domanda di detrazione dal canone di abbonamento - Prescrizione - (d.l. 1 maggio 1970, n. 195, conv. in l. 1 luglio 1970, n. 415, art. 6 u.c.; d.l. 2 luglio 1969, n. 319, conv. in l. 1 agosto 1969, n. 478; d.l. 18 marzo 1952, n. 117, art. 4).

Se debba ritenersi estinto per prescrizione il diritto dell'esportatore alla restituzione od all'abbuono di diritti diversi dall'i.g.e., qualora siano trascorsi più di dieci anni dalla data della domanda diretta dall'esportatore

ad ottenere la detrazione delle corrispondenti somme dal canone di imposta di fabbricazione sui filati e tale detrazione non sia stata operata a causa della sospensione dell'applicazione della suddetta imposta (n. 11).

IMPOSTA DI REGISTRO

Imposta di registro - Concessioni su beni demaniali - Qualificazione - (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 1, tar. all. A).

Se le concessioni su beni demaniali (in specie, del demanio marittimo), ai fini dell'imposta di registro debbano essere qualificate e tassate come costituzioni di diritti reali di superficie, ovvero come fonti di rapporti obbligatori (n. 396).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

Imposta di successione - Azioni od obbligazioni di società italiane - Deposito all'estero - Assoggettabilità - (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270, artt. 1, 20).

Se le azioni od obbligazioni di società italiane, depositate presso banche estere al momento dell'apertura della successione, siano soggette alle imposte di successione (n. 81).

Imposta di successione - Privilegio - Eredità beneficiata - (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 68; c.c. artt. 2758, 2° comma, 2772, 2° comma).

Se le disposizioni di cui agli artt. 2758, 2° comma, e 2772, 2° comma, c.c., che escludono l'esercizio del privilegio per imposta di successione in pregiudizio dei creditori che hanno esercitato il diritto di separazione dei beni del defunto da quelli dell'erede, siano applicabili anche nei riguardi dei creditori dell'eredità beneficiata (n. 82).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

Imposta sul consumo dell'energia elettrica - Dispersione accidentale di corrente - Aliquota applicabile.

Se nel caso di dispersione accidentale di corrente destinata ad uso di illuminazione l'imposta sul consumo dell'energia elettrica sia dovuta secondo l'aliquota applicabile per l'uso al quale l'energia dispersa era destinata ovvero secondo la minore aliquota prevista per gli usi dell'energia elettrica diversi dalla illuminazione (n. 145).

IMPOSTE DIRETTE

Fallimento - Imprenditore individuale - Cessazione attività - Debito d'imposte dirette - Persistenza - Effetti - (r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 10; d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 261, 2° comma).

Se possa ritenersi esclusa la cessazione effettiva dell'attività dell'imprenditore individuale, ai fini della decorrenza del termine annuale per la dichiarazione di fallimento, qualora a carico di detto imprenditore persista un debito di imposte dirette relativo alla sua attività.

Imposta complementare progressiva sul patrimonio - Omesso pagamento da parte del marito ovvero del dichiarante - Responsabilità della moglie o di altri appartenenti al nucleo familiare - (t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 131, 138).

Se la moglie sia responsabile in proprio del pagamento dell'imposta complementare progressiva sul patrimonio dovuta dal marito, seppure nei limiti dei redditi cumulati con quelli del marito, dopo la morte di questi e nonostante rinuncia alla di lui eredità.

Se i titolari di redditi cumulati con quelli del dichiarante, che ne abbia la libera disponibilità o l'amministrazione senza obbligo della resa dei conti, siano responsabili in proprio, seppure nei limiti di detti redditi, del pagamento della imposta complementare progressiva sul patrimonio dovuta dal dichiarante.

IMPOSTE E TASSE

Aumento del tasso di interesse su debiti tributari - Decorrenza - Applicabilità a rapporti pendenti e a tributi diretti - (l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 21).

Se la maggiorazione del tasso degli interessi relativi a debiti tributari, che opera dopo il terzo anno a norma dell'art. 21, d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, si applichi anche ai tributi diretti; ai rapporti tributari insorti prima ma ancora pendenti alla data di entrata in vigore della nuova disciplina; e da quale data inizi a decorrere il biennio (n. 568).

IMPOSTE IPOTECARIE

Bollo - Diritti catastali - Imposte ipotecarie - Atti e documenti relativi a espropriazione per p.u. promossa dall'ENEL - Esenzione - (l. 21 novembre 1967, n. 1149, art. 1).

Se agli atti e documenti relativi alla espropriazione per pubblica utilità promossa dall'ENEL spetti l'esenzione dall'imposta di bollo, dai diritti catastali e dagli emolumenti ipotecari (n. 4).

IMPOSTE VARIE

Imposta sul consumo dell'energia elettrica - Dispersione accidentale di corrente - Aliquota applicabile.

Se nel caso di dispersione accidentale di corrente destinata ad uso di illuminazione l'imposta sul consumo dell'energia elettrica sia dovuta secondo l'aliquota applicabile per l'uso al quale l'energia dispersa era destinata ovvero secondo la minore aliquota prevista per gli usi dell'energia elettrica diversi dalla illuminazione (n. 71).

INTERESSI

Aumento del tasso di interesse su debiti tributari - Decorrenza - Applicabilità a rapporti pendenti e a tributi diretti - (l. 26 ottobre 1970, n. 745, art. 21).

Se la maggiorazione del tasso degli interessi relativi a debiti tributari, che opera dopo il terzo anno a norma dell'art. 21, d.l. 26 ottobre 1970, n. 745, si applichi anche ai tributi diretti; ai rapporti tributari insorti prima, ma ancora pendenti alla data di entrata in vigore della nuova disciplina; e da quale data inizi a decorrere il biennio (n. 9).

LAVORO

Lavoro agricolo - Collocamento - Violazioni - Sanzioni amministrative - Obbligazioni pecuniarie - Trasmissibilità agli eredi (d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 20 u.c., l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 4).

Se si trasmetta agli eredi del trasgressore l'obbligazione di pagare somme dovute per violazioni alle norme in materia di collocamento di lavoratori agricoli (n. 83).

Piccoli imprenditori agricoli - Scambio di manodopera - (d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. con mod. in l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 10, 8° comma; c.c. art. 2139).

Se sia attualmente consentito lo scambio di manodopera tra piccoli imprenditori agricoli (n. 84).

LOCAZIONE

Concessione ed affitto di fondi rustici - Fondi in proprietà di enti locali - Aggiudicazione - Licitazione privata - Trattativa privata - Sorteggio - (l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 22) - Concessione ed affitto di fondi rustici - Sistemi di aggiudicazione a singoli - Fondi comunali concessi alla generalità degli abitanti - Applicabiltà (l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 22 e 24; t.u. 3 marzo 1971, n. 181, art. 190, 3°, 4° e 5° comma) - Affitto di fondi rustici - Nuova disciplina - Fondi gravati di usi civici - Applicabilità (l. 11 febbraio 1971, n. 11).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione od in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra ed a coltivatori diretti si faccia ricorso alla licitazione privata, al sorteggio previsto dall'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere soltanto tra i concorrenti che abbiano offerto lo stesso canone, nella misura più alta contenuta comunque nell'ambito del canone fissato come equo a norma di altre disposizioni della legge medesima (n. 143).

Se la disposizione di cui all'art. 22 legge 11 febbraio 1971, n. 11, che prevede l'aggiudicazione, mediante licitazione o trattativa privata ed eventualmente mediante sorteggio, della cessione o dell'affitto di terreni di proprietà di enti locali, quando richiedenti siano lavoratori manuali della terra e coltivatori diretti, si applichi anche ai terreni relativamente ai quali il Comune ha ammesso la generalità dei comunisti al godimento in natura dei beni destinati al pascolo (n. 143).

Se le disposizioni sugli affitti di fondi rustici di cui alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, si applichino anche ai beni gravati di usi civici (n. 143).

MATRIMONIO

Impiegato pubblico - Matrimonio - Scioglimento - Cessazione effetti - Aggiunta di famiglia per il coniuge - Revoca - Decorrenza (l. 1 dicembre 1970, n. 898, art. 10 cpv.).

Se la revoca dell'aggiunta di famiglia, nel caso di sentenza che abbia pronunciato lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio contratto da un pubblico dipendente, debba essere disposta dalla data di annotazione della sentenza nei registri dello stato civile del luogo nel quale venne trascritto il matrimonio ovvero da data diversa (n. 27).

MEZZOGIORNO

Espropriazione per interventi industriali nel Mezzogiorno - Legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865 - Indennità di esproprio - Applicabilità (t.u. 30 giugno 1967, n. 1523, art. 147; l. 6 ottobre 1971, n. 853, art. 83; l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9, 16).

Se alle espropriazioni compiute nell'ambito della legislazione per l'industrializzazione del Mezzogiorno sia applicabile la nuova disciplina dell'espropriazione per la costruzione di abitazioni residenziali (l. 22 ottobre 1971, n. 865: legge sulla casa), e particolarmente quella che ragguaglia al valore agricolo del terreno la misura dell'indennità di espropriazione (n. 55).

Mezzogiorno - Nuovi incentivi finanziari per le imprese industriali - Applicabilità della nuova disciplina alle imprese industriali di grande dimensione - Decorrenza - Criteri (l. 6 ottobre 1971, n. 853, art. 6; d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, artt. 101, 102 e 103).

Se le disposizioni di cui all'art. 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, che stabiliscono nuovi incentivi finanziari per le imprese industriali del Mezzogiorno, siano applicabili anche alle imprese industriali di grandi dimensioni che abbiano ottenuto prima dell'entrata in vigore della legge il parere di conformità prescritto dall'art. 103 del testo unico approvato con d.P.R. 30 giugno 1967, n. 1523, ma alle quali non sia stato ancora concesso il finanziamento agevolato o il contributo in conto capitale (n. 55).

MINIERE

Bacino idrotermale di Sciacca - Devoluzione alla Regione Sicilia - Trasferimento - Epoca - Valutazione beni - Indennizzo - Interessi - Svalutazione (d.l.p. reg. Sic. 12 dicembre 1949, n. 35, rat. con l.r. 13 marzo 1950, n. 26).

Se gli impianti e gli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca siano stati devoluti alla Regione Sicilia in virtù del d.l.p. Reg. 12 dicembre 1949, n. 35, ratificato con legge regionale 13 marzo 1950, n. 26 e se, quindi, il trasferimento di proprietà si sia perfezionato con la presa di possesso (n. 23).

Se la valutazione degli impianti e degli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca, devoluti alla Regione Sicilia, debba essere riferito al momento della presa di possesso ovvero all'epoca, successiva, della definizione dei rapporti (n. 23).

Se la valutazione degli impianti e degli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca, devoluti alla Regione Sicilia, debba essere riferita al valore obbiettivo dei beni ovvero al valore dei beni medesimi considerati come azienda industriale in esercizio (n. 23).

Se sulle somme spettanti al Comune di Sciacca a titolo di indennizzo per la devoluzione alla Regione Sicilia degli impianti ed investimenti eseguiti nel bacino idrotermale di Sciacca, siano dovuti gli interessi legali dalla data del trasferimento al saldo (n. 23).

Se il debito della Regione Sicilia nei confronti del Comune di Sciacca, a titolo di indennizzo per la devoluzione degli impianti ed investimenti eseguiti nel bacino idrotermale di Sciacca, costituisca debito di valore o di valuta (n. 23).

NAVI

Cassa Previdenza Marinara - Equipaggio di nave iscritta nella matricola delle navi maggiori - Misura dei contributi (r.d.l. 26 ottobre 1919, n. 1996, art. 14 ultimo comma; d.P.R. 26 dicembre 1962, n. 2109, art. 17 ultimo comma).

Se il servizio prestato da marittimi imbarcati su navi iscritte nella matricola delle navi maggiori (e quindi fornite di carte di bordo) ma adibite al servizio dei porti e delle rade, debba ai fini pensionistici (ed in particolare ai fini della misura dei contributi da versare alla Cassa nazionale per la previdenza marinaria) essere valutato per intero ovvero nella misura ridotta di tre quinti, di cui all'art. 14 ultimo comma r.d.l. 26 ottobre 1919, n. 1996 (n. 130).

Natanti dello Stato - Assicurazione obbligatoria (l. 24 dicembre 1965, n. 990, art. 2; d.P.R. 24 novembre 1970, n. 973, art. 3).

Se i natanti appartenenti allo Stato siano soggetti all'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile verso terzi per i danni prodotti alle persone (n. 131).

Nave nazionale - Vendita forzata disposta da Stato estero - Aggiudicazione a straniero - Cancellazione della nave - dismissione di bandiera (Cod. Navigazione artt. 156, 157 e 163).

Se l'aggiudicazione di nave nazionale a cittadino straniero, disposta da autorità giudiziaria estera a seguito di vendita forzata, importi l'automatica cancellazione della nave dal registro di iscrizione ovvero sia necessario, anche in tal caso, il previo procedimento di autorizzazione alla dismissione della bandiera (n. 132).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

Proroga dei termini per le operazioni bancarie per impossibilità di funzionamento delle banche - Estensibilità ad operazioni di terzi eseguibili anche in altro modo (d.l. 15 gennaio 1948, n. 1, art. 1).

Se la proroga dei termini a favore degli istituti di credito per le operazioni che non si possono compiere a causa di eventi eccezionali che impediscano il funzionamento delle banche possa essere applicata anche ad operazioni bancarie concernenti un terzo non necessariamente da eseguirsi tramite banca (n. 56).

OPERE PUBBLICHE

Edilizia scolastica - Appalti dei Comuni su concessione dello Stato - Pagamento anticipato della rata di saldo (l. 28 luglio 1967, n. 641, 5° comma; l. 17 febbraio 1968, n. 93, art. 4).

Se negli appalti per la costruzione di edifici scolastici stipulati dai Comuni su concessione dell'Amministrazione si possa far luogo al pagamento della rata di saldo prima delle operazioni di collaudo (n. 104).

Espropriazione per la costruzione di opera pubblica - Applicabilità della disciplina della legge sulla casa (l. 22 ottobre 1971, n. 865, art. 9).

Se la disciplina introdotta per l'espropriazione per la costruzione di fabbricati residenziali (legge sulla casa) sia applicabile a tutte le opere pubbliche costruibili dall'Amministrazione o soltanto a quelle connesse con l'urbanizzazione, per costituirne il completamento o l'integrazione (n. 105).

Espropriazione per la costruzione di uffici postali - Legge sulla casa 22 ottobre 1971, n. 865 - Applicabilità (l. 22 ottobre 1971, n. 865, artt. 9, 16).

Se all'espropriazione per la costruzione di uffici postali sia applicabile la nuova disciplina della legge sulla casa; e, nell'affermativa, se sia conservato all'Amministrazione il potere di promuovere l'espropriazione (mediante l'approvazione del progetto da parte del Ministero Lavori Pubblici) e di dichiarare l'urgenza e indifferibilità dell'opera (n. 106).

tata dal Comune con la designazione dell'area (in difformità delle prescrizioni di Piano) e altresì nel caso in cui l'area indicata dal Comune per la costruzione dell'edificio scolastico abbia già tale destinazione nei vigenti piani urbanistici (n. 29).

PIGNORAMENTO

Pignoramento presso l'Amministrazione delle Poste di depositi giudiziari e di vaglia postali - Ammissibilità (art. 545 e 547 c.p.c.; r.d. 27 febbraio 1936, n. 645, artt. 11 e 30).

Se siano sottoponibili a pignoramento presso terzo (Amministrazione delle Poste) i depositi giudiziari penali ed i vaglia postali; e se comunque l'Amministrazione abbia il dovere di rendere la dichiarazione di terzo indicando l'esistenza di tali crediti (n. 22).

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

Pignoramento presso l'Amministrazione delle Poste di depositi giudiziari e di vaglia postali - Ammissibilità (art. 545 e 547 c.p.c.; r.d. 27 febbraio 1936, n. 645, artt. 11 e 30).

Se siano sottoponibili a pignoramento presso terzo (Amministrazione delle Poste) i depositi giudiziari penali ed i vaglia postali; e se comunque l'Amministrazione abbia il dovere di rendere la dichiarazione di terzo indicando l'esistenza di tali crediti (n. 142).

Servizio telex - Fallimento dell'abbonato - Cessazione del rapporto (d.P.R. 7 febbraio 1963, n. 735, art. 22; artt. 72, 74 legge fallimentare).

Se, disdettato il contratto di utenza telex per fallimento dell'utente, l'obbligo di pagamento del canone cessi a far data dalla dichiarazione di fallimento o permanga per altri tre mesi, come accade per le normali disdette (n. 143).

PRESCRIZIONE

Circolazione stradale - Depenalizzazione - Violazioni anteriori - Sanzioni amministrative - Prescrizione - Decorrenza (l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 12).

Se, per le violazioni alle norme di circolazione stradale non costituenti più reato ai sensi della legge 3 maggio 1967, n. 317, sulla depenalizzazione, commesse prima dell'entrata in vigore della legge medesima, il termine quinquennale di prescrizione per l'applicazione della sanzione amministrativa decorra dalla data della violazione, da quella della trasmissione degli atti all'autorità amministrativa ovvero dalla data di entrata in vigore della legge (n. 84).

Filati - Imposta di fabbricazione - Restituzione all'esportazione - Domanda di detrazione dal canone di abbonamento - Prescrizione (d.l. 1 maggio 1970, n. 195, conv. in l. 1 luglio 1970, n. 415, art. 6 u.c.; d.l. 2 luglio 1969, n. 319, conv. in l. 1 agosto 1969, n. 478; d.l. 18 marzo 1952, n. 117, art. 4).

Se debba ritenersi estinto per prescrizione il diritto dell'esportatore alla restituzione od all'abbuono di diritti diversi dall'i.g.e., qualora siano trascorsi più di dieci anni dalla data della domanda diretta dall'esportatore ad ottenere la detrazione delle corrispondenti somme dal canone di imposta di fabbricazione sui filati e tale detrazione non sia stata operata a causa della sospensione dell'applicazione della suddetta imposta (n. 85).

PREVIDENZA E ASSISTENZA

Assicurazioni obbligatorie - Prestazioni dovute dall'INPS - Decisione del Comitato provinciale INPS - Ricorso del Direttore di sede - Efficacia sospensiva (d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 44, 6° e 7° comma, art. 46, 3° comma).

Se il ricorso del direttore di sede INPS, proposto al comitato regionale ovvero agli organi centrali dell'Istituto avverso le decisioni dei comitati provinciali in materia di prestazioni dovute agli assicurati dall'INPS medesimo, abbia o meno efficacia sospensiva delle decisioni stesse (n. 100).

PRIVILEGI

Imposta di successione - Privilegio - Eredità beneficiata (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270, art. 68; c.c. artt. 2758, 2° comma, 2772, 2° comma).

Se le disposizioni di cui agli artt. 2758 2° comma, e 2772, 2° comma, c.c., che escludono l'esercizio del privilegio per imposta di successione in pregiudizio dei creditori che hanno esercitato il diritto di separazione dei beni del defunto da quelli dell'erede, siano applicabili anche nei riguardi dei creditori dell'eredità beneficiata (n. 5).

PROCEDIMENTO PENALE

Perito d'ufficio - Liquidazione compenso - Ordinanza pretorile - Visto del P.M. - Rifiuto - Nuova ordinanza pretorile dichiarante la esecutività - Conflitto di competenza (r.d. 18 maggio 1931, n. 602, art. 23; r.d. 3 maggio 1923, n. 1043, art. 26, art. 51, 2° comma, c.p.p.).

Se l'ordinanza con cui il Pretore, ai sensi dell'art. 23 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. approvate con r.d. 28 maggio 1931, n. 602, liquida i compensi per spese e vacazioni ai periti d'ufficio debba necessariamente, per costituire valido impegno di spesa, ottenere il visto di approvazione del Procuratore della Repubblica territorialmente competente (n. 17).

Se, nella ipotesi in cui il Procuratore della Repubblica rifiuti di apporre il visto di approvazione sull'ordinanza con cui il Pretore, ai sensi dell'art. 23 delle disposizioni di attuazione del c.p.p. approvate con r.d. 28 maggio 1931, n. 602, abbia liquidato i compensi per spese e vacazioni al perito d'ufficio, il Pretore possa, con suo successivo provvedimento, dichiarare esecutiva la propria precedente ordinanza per mancato appello del P.M. ai sensi dell'art. 26 del r.d. 3 maggio 1923, n. 1043, ovvero debba sollevare d'ufficio conflitto di competenza ex art. 51, 2° comma, c.p.p. (« caso analogo ») (n. 17).

PROPRIETA'

Cose smarrite - Treni o altri luoghi di pertinenza ferroviaria - Invenzione (c.c., art. 929; CC.TT. appr. con d.P.R. 30 marzo 1961, n. 197, artt. 9, 10, 60).

Se la proprietà delle cose rinvenute nei treni ovvero in altri luoghi di pertinenza ferroviaria, non reclamate dall'avente diritto, spetti al ritrovatore oppure all'Azienda delle Ferrovie dello Stato (n. 50).

REGIONE SICILIA

Bacino idrotermale di Sciacca - Devoluzione alla Regione Sicilia - Trasferimento - Epoca - Valutazione beni - Indennizzo - Interessi - Svalutazione (d.l.p. Reg. Sic. 12 dicembre 1949, n. 35, rat. con l.r. 13 marzo 1950, n. 26).

Se gli impianti e gli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca siano stati devoluti alla Regione Sicilia in virtù del d.l.p. Reg. 12 dicembre 1949, n. 35, ratificato con legge regionale 13 marzo 1950, n. 26 e se, quindi, il trasferimento di proprietà si sia perfezionato con la presa di possesso (n. 8).

Se la valutazione degli impianti e degli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca, devoluti alla Regione Sicilia, debba essere riferita al momento della presa di possesso ovvero all'epoca, successiva, della definizione dei rapporti (n. 8).

Se la valutazione degli impianti e degli investimenti eseguiti dal Comune di Sciacca nel bacino idrotermale di Sciacca, devoluti alla Regione Sicilia, debba essere riferita al valore obbiettivo dei beni ovvero al valore dei beni medesimi considerati come azienda industriale in esercizio (n. 8).

Se sulle somme spettanti al Comune di Sciacca a titolo di indennizzo per la devoluzione alla Regione Sicilia degli impianti ed investimenti eseguiti nel bacino idrotermale di Sciacca, siano dovuti gli interessi legali dalla data del trasferimento al saldo (n. 8).

Se il debito della Regione Sicilia nei confronti del Comune di Sciacca, a titolo di indennizzo per la devoluzione degli impianti ed investimenti eseguiti nel bacino idrotermale di Sciacca, costituisca debito di valore o di valuta (n. 8).

REGIONI

Case popolari - Nozione di opera pubblica - Occupazione ed espropriazione aree - Competenza - Determinazione indennità - Competenza (l. 28 marzo 1968, n. 422; l. 1 novembre 1965, n. 1179; l. 22 ottobre 1971, n. 865; d.l. 15 gennaio 1972, n. 8; Cost., artt. 117 e 118).

Se per la costruzione di case popolari, da parte degli Istituti Autonomi Case Popolari, su aree comprese nei piani di zona, possa provvedersi alla occupazione di urgenza ed all'espropriazione per pubblica utilità (n. 200).

Se, nel caso in cui si ritenga che possa provvedersi all'occupazione di urgenza all'espropriazione per pubblica utilità, per l'acquisizione di aree comprese nei piani di zona destinate alla costruzione di case popolari da parte degli Istituti autonomi case popolari, la competenza ad emanare i suddetti provvedimenti spetti al Prefetto ovvero agli organi regionali (n. 200).

Se, venuta meno la competenza delegata del Presidente della Giunta regionale in forza del d.l. 15 gennaio 1972, n. 8, la competenza a determinare l'indennità di occupazione ovvero di espropriazione di aree destinate alla costruzione di case popolari spetti al Prefetto (n. 200).

Edilizia economica e popolare - Espropriazioni ed occupazioni - Competenza - Edilizia ed urbanistica - Opere pubbliche statali o nazionali di carattere affine - Espropriazioni ed occupazioni - Competenza - Disciplina - (cost. artt. 117 e 118; l. 11 ottobre 1971, n. 865, artt. 13 e 20; d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, artt. 2, 3, 8).

Se spetti agli organi regionali ovvero a quelli statali la competenza a provvedere per le espropriazioni e le occupazioni d'urgenza in materia di edilizia economica e popolare (n. 201).

Se per le espropriazioni promosso dallo Stato o da Enti pubblici a carattere nazionale e plurinazionale sia rimasta la competenza degli organi statali e se le suddette espropriazioni rientrino nella disciplina della legge 22 ottobre 1971, n. 865, qualora riguardino opere pubbliche affini a quelle di edilizia ed urbanistica (n. 201).

Giudizio avanti il Consiglio di Stato - Difesa dell'atto impugnato - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Conseguenze - Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Decisione - Competenza.

Se l'Amministrazione dello Stato abbia il dovere di provvedere, tramite l'Avvocatura dello Stato, alla difesa in giudizio degli atti amministrativi impugnati concernenti materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario (n. 202).

Se le Amministrazioni centrali dello Stato conservino la potestà di decidere i ricorsi gerarchici proposti — prima o dopo la data del trasferimento — avverso provvedimenti adottati dagli organi periferici in materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario (n. 202).

Ufficio del veterinario provinciale - Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario - Rappresentanza in giudizio - Ufficio del veterinario provinciale - Provvedimento emesso quando agiva come organo dello Stato - Giudizio sulla legittimità - Legitimatio ad causam - (d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 12; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43).

Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere il patrocinio degli Uffici del Veterinario provinciale — trasferiti alle Regioni a statuto ordinario con d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 12 — qualora il giudizio verta sulla legittimità di un atto emesso quando l'Ufficio agiva in qualità di organo dello Stato (n. 203).

Se il giudizio vertente sulla legittimità di un atto, emesso dall'Ufficio del veterinario provinciale quando ancora agiva come organo dello Stato, debba essere proposto nei confronti della Regione alla quale il suddetto Ufficio è stato successivamente trasferito, ovvero nei confronti del Ministero della Sanità (n. 203).

RESPONSABILITÀ CIVILE

Responsabilità civile - Incidente stradale - Ordinanza istruttoria che liquida provvisionale - Impugnabilità - (l. 24 dicembre 1969, n. 990, art. 24, 2° comma).

Se l'ordinanza con la quale il giudice istruttore liquida una provvisionale all'infortunato per un incidente stradale sia autonomamente impugnabile (n. 269).

RICORSI AMMINISTRATIVI

Assicurazioni obbligatorie - Prestazioni dovute dall'INPS - Decisione del Comitato provinciale INPS - Ricorso del Direttore di sede - Efficacia sospensiva (d.P.R. 30 aprile 1970, n. 639, art. 44, 6° e 7° comma, art. 46, 3° comma).

Se il ricorso del direttore di sede INPS, proposto al comitato regionale ovvero agli organi centrali dell'Istituto avverso le decisioni dei comitati provinciali in materia di prestazioni dovute agli assicurati dall'INPS medesimo, abbia o meno efficacia sospensiva delle decisioni stesse (n. 17).

Giudizio avanti il Consiglio di Stato - Difesa dell'atto impugnato - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Conseguenze - Ricorsi amministrativi - Ricorso gerarchico - Materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario - Decisione - Competenza.

Se l'Amministrazione dello Stato abbia il dovere di provvedere, tramite l'Avvocatura dello Stato, alla difesa in giudizio degli atti amministrativi impugnati concernenti materie trasferite alle Regioni a Statuto ordinario (n. 18).

Se, le Amministrazioni centrali dello Stato conservino la potestà di decidere i ricorsi gerarchici preposti — prima e dopo la data del trasferimento — avverso provvedimenti adottati dagli organi periferici in materie trasferite alle Regioni a statuto ordinario (n. 18).

Violazioni tributarie - Pena pecuniaria - Ordinanza intendentizia - Ricorso al Ministro - Applicabilità del silenzio-rigetto - (l. 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 55 segg.; d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, art. 6).

Se il ricorso diretto al Ministro delle finanze contro l'ordinanza intendentizia che applica la pena pecuniaria per violazioni alle leggi tributarie debba ritenersi rigettato, in virtù del silenzio rigetto stabilito dall'art. 6 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, ove nel termine di 90 giorni dalla data del ricorso l'organo adito non abbia comunicato la propria decisione (n. 19).

SANITARI

Ufficio del veterinario provinciale - Trasferimento alle Regioni a statuto ordinario - Rappresentanza in giudizio - Ufficio del veterinario provinciale - Provvedimento omesso quando agiva come organo dello Stato - Giudizio sulla legittimità - Legittimatio ad causam - (d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 12; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 43).

Se l'Avvocatura dello Stato possa assumere il patrocinio degli Uffici del Veterinario provinciale — trasferiti alle Regioni a statuto ordinario con d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 4, art. 12 — qualora il giudizio verta sulla legittimità di un atto emesso quando l'Ufficio agiva in qualità di organo dello Stato (n. 9).

Se il giudizio vertente sulla legittimità di un atto, emesso dall'Ufficio del veterinario provinciale quando ancora agiva come organo dello Stato, debba essere proposto nei confronti della Regione alla quale il suddetto Ufficio è stato successivamente trasferito, ovvero nei confronti del Ministero della Sanità (n. 9).

SANZIONI AMMINISTRATIVE

Circolazione stradale - Depenalizzazione - Violazioni anteriori - Sanzioni amministrative - Prescrizione - Decorrenza - (l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 12).

Se, per le violazioni alle norme di circolazione stradale non costituenti più reato ai sensi della legge 3 maggio 1967, n. 317, sulla depenalizzazione, commesse prima dell'entrata in vigore della legge medesima, il termine quinquennale di prescrizione per l'applicazione della sanzione amministrativa decorra dalla data della violazione, da quella della trasmissione degli atti all'autorità amministrativa ovvero dalla data di entrata in vigore della legge (n. 4).

Lavoro agricolo - Collocamento - Violazioni - Sanzioni amministrative - Obbligazioni pecuniarie - Trasmissibilità agli eredi - (d.l. 3 febbraio 1970, n. 7, conv. l. 11 marzo 1970, n. 83, art. 20 u.c., l. 3 maggio 1967, n. 317, art. 4).

Se si trasmetta agli eredi del trasgressore l'obbligazione di pagare somme dovute per violazioni alle norme in materia di collocamento di lavoratori agricoli (n. 5).

SOCIETÀ

Società privata - Consiglio di Amministrazione - Membro di diritto - Funzionario dello Stato.

Se un funzionario dello Stato possa legittimamente partecipare, come membro di diritto, al Consiglio di Amministrazione di una società privata, qualora tale partecipazione sia prevista dallo statuto della società, ma non dalla legge (n. 136).

STRADE

Limiti di inedificabilità a tutela delle strade - Art. 26, l. 6 agosto 1967, n. 765 - d.m. 1 aprile 1968 - Costruzioni già autorizzate all'entrata in vigore della nuova normativa - Applicabilità - Costruzioni già iniziate alla entrata in vigore della nuova normativa - Applicabilità.

Se i limiti di inedificabilità sui fondi finitimi alle strade pubbliche, introdotti col d.m. 1 aprile 1968, in esecuzone dell'art. 26, legge 6 agosto 1967, n. 765, siano validi anche nei confronti di costruzioni, non iniziate alla data di emanazione del suddetto decreto ministeriale, per le quali il proprietario aveva già ottenuto la licenza edilizia che autorizzava la edificazione ad una distanza dalla strada inferiore a quella prescritta dalla nuova normativa (n. 97).

Se i limiti di inedificabilità sui fondi finitimi a strade pubbliche, introdotti col d.m. 1 aprile 1968, in esecuzione dell'art. 26, legge 6 aprile 1967, n. 765, siano validi anche nei confronti delle cotruzioni già iniziate alla data di emanazione del suddetto decreto ministeriale in base a regolare licenza edilizia che autorizzava la edificazione ad una distanza dalla strada inferiore a quella prescritta dalla nuova normativa (n. 97).

TITOLI DI CREDITO

Imposta di successione - Azioni od obbligazioni di società italiane - Deposito all'estero - Assoggettabilità - (r.d.l. 30 dicembre 1923, n. 3270, artt. 1, 20).

Se le azioni od obbligazioni di società italiane, depositate presso banche estere al momento dell'apertura della successione, siano soggette alle imposte di successione (n. 21).

TRASPORTO

Trasporti TIR - Mancato o fraudolento scarico carnets - Organizzazione garante EAM - Garanzia pagamento dazi doganali e penalità - Operatività - Condizioni - (convenzione TIR 15 gennaio 1959, rat. con l. 12 giugno 1962, n. 117, art. 6).

Se, nei casi di mancato scarico o di scarico con riserva dei carnets TIR, ovvero nel caso di scarico ottenuto abusivamente o fraudolentemente, la Finanza decada dal diritto di pretendere dall'organizzazione garante abilitata al rilascio del carnets TIR il pagamento dei dazi doganali evasi e delle relative penalità, qualora entro il termine rispettivamente di un anno e due anni dalla presa in carico non dia comunicazione dei fatti alla organizzazione medesima (n. 82).

Se, ritenuto che nel termine di uno e due anni deve essere data alla organizzazione garante, abilitata al rilascio dei carnets TIR, la comunicazione relativa al mancato carico ed allo scarico abusivo o fraudolento dei carnets medesimi per esigere il pagamento dei dazi doganali e delle penalità, il suddetto termine resti sospeso qualora i fatti siano stati deferiti all'autorità giudiziaria penale (n. 82).

Se nel caso di mancato scarico dei carnets TIR l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets stessi sia tenuta al pagamento dei diritti doganali relativi alla merce dichiarata nel carnet, ancorchè sia accertato che tale merce non è stata trasportata (n. 82).

Se nel caso di mancato scarico di carnets TIR l'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets medesimi sia tenuta al pagamento delle pene pecuniarie applicate per il delitto di contrabbando in caso di estinzione del reato ovvero della pena per morte del reo (n. 82).

Trasporti TIR - Accettazione e presa in carico dei carnets - Organizzazione garante EAM - Garanzia pagamento dazi doganali e penalità - Operatività - (convenzione TIR 15 gennaio 1959, rat. con l. 12 agosto 1962, n. 117, art. 6) - Contrabbando - Pene pecuniarie - Riscossione - Ricevitori delle dogane principali - Competenza - (art. 205 e seg. tar. penale r.d. 23 dicembre 1865, n. 2701; art. 1, l. 26 agosto 1865, n. 4548, art. 1 r.d. 13 novembre 1868, n. 4768; art. 351 reg. dog. r.d. 13 febbraio 1896, n. 65).

Se, nel caso di mancato scarico di carnets TIR, ai fini di determinare il tempo in cui sorge la responsabilità dell'organizzazione garante abilitata al rilascio dei carnets per il pagamento dei dazi doganali evasi e delle relative penalità, il momento dell'accettazione del carnet da parte della dogana coincide con quello della presa in carica del carnet medesimo (n. 83).

Se, nel caso di mancato scarico di carnets TIR, l'organizzazione garante abilitata al rilascio del carnets risponda, oltre che del pagamento dei dazi doganali evasi, anche del pagamento delle sanzioni pecuniarie di carattere penale (n. 83).

Se la competenza per la riscossione delle multe comminate per reati di contrabbando spetti ai ricevitori delle dogane principali, sia nel caso che la sentenza porti condanna a solo pene pecuniarie per reati doganali che nei casi di condanne miste a pena detentiva e pena pecuniaria e per reati doganali connessi con reati comuni (n. 83).

Trasporto ferroviario - Trasporto di merci - Avaria per ritardata resa - Responsabilità del vettore - (c.c. art. 1693; conv. int. trasporto merci 25 febbraio 1961, ratif. con l. 2 marzo 1963, n. 806, art. 34).

Se l'Azienda ferroviaria sia responsabile del danno per avaria della merce trasportata anche ove sia stato cagionato dal ritardo nella resa (n. 84).

TURISMO E SPORTS

Enti Autonomi lirici - Consiglio di amministrazione - Scioglimento - Presidente - Permanenza - Gestione autonoma concerti dell'Accademia Nazionale di S. Cecilia - Consiglio di amministrazione - Scioglimento - Sovrintendente - Esonero - (l. 14 agosto 1967, n. 800, artt. 10, 2° comma, e 13, 8° comma).

Se, nel caso di scioglimento del Consiglio di Amministrazione di un Ente Autonomo Lirico o di una istituzione concertistica assimilata e di conseguente affidamento dei compiti di gestione ad un Commissario straordinario di nomina ministeriale ai sensi dell'art. 13, 8° comma, della legge 14 agosto 1967, n. 800, debba ritenersi la permanenza, nella carica e nelle funzioni, del Presidente dell'Ente od Istituzione accanto al Commissario straordinario (n. 24).

Se, nel caso di scioglimento del Consiglio di Amministrazione della Gestione Autonoma Concerti dell'Accademia Nazionale di Santa Cecilia e di conseguente affidamento dei compiti di gestione ad un Commissario straordinario di nomina ministeriale ai sensi dell'art. 13, 8° comma, della legge 14 agosto 1967, n. 800, il Presidente della Accademia Nazionale di Santa Cecilia conservi le funzioni di Sovrintendente della Gestione Autonoma Concerti, a lui spettanti di diritto ai sensi dell'art. 10, 2° comma, della legge 14 agosto 1967, n. 800 (n. 24).

USI CIVICI

Concessione ed affitto di fondi rustici - Fondi in proprietà di enti locali - Aggiudicazione - Licitazione privata - Trattativa privata - Sorteggio - (l. 11 febbraio 1971, n. 11, art. 22) - Concessione ed affitto di fondi rustici - Sistemi di aggiudicazione a singoli - Fondi comunali concessi alla generalità degli abitanti - Applicabilità - (l. 11 febbraio 1971, n. 11, artt. 22 e 24; t.u. 3 marzo 1934, n. 383, art. 390, 3° 4° e 5° comma) - Affitto di fondi rustici - Nuova disciplina - Fondi gravati di usi civici - Applicabilità (l. 11 febbraio 1971, n. 11).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione ed in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra ed a coltivatori diretti si faccia ricorso alla licitazione privata, al sorteggio previsto dall'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere soltanto tra i concorrenti che abbiano offerto lo stesso canone, nella misura più alta contenuta comunque nell'ambito del canone fissato come equo a norma di altre disposizioni della legge medesima (n. 7).

Se, qualora per l'aggiudicazione in concessione ed in affitto di terreni di proprietà di enti locali a lavoratori manuali della terra od a coltivatori diretti si faccia ricorso alla trattativa privata, al sorteggio previsto dal-

l'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, si debba procedere tra gli aspiranti che abiano presentato l'offerta massima, sempre però nel limite del canone fissato come equo a norma delle altre disposizioni della legge medesima (n. 7).

Se la disposizione di cui al'art. 22, legge 11 febbraio 1971, n. 11, che prevede l'aggiudicazione, mediante licitazione e trattativa privata ed eventualmente mediante sorteggio, della concessione e dell'affitto di terreni di proprietà di enti locali, quando richiedenti siano lavoratori manuali della terra o coltivatori diretti, si applichi anche ai terreni relativamente ai quali il Comune ha ammesso la generalità dei comunisti al godimento in natura dei beni destinati al pascolo (n. 7).

Se le disposizioni sugli affitti di fondi rustici di cui alla legge 11 febbraio 1971, n. 11, si applichino anche ai beni gravati di usi civici (n. 7).

VIOLAZIONI TRIBUTARIE

Violazioni tributarie - Pena pecuniaria - Ordinanza intendentizia - Ricorso al Ministro - Applicabilità del silenzio-rigetto - (l. 7 gennaio 1929, n. 4, artt. 55 segg.; d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, art. 6).

Se il ricorso diretto al Ministro delle finanze contro l'ordinanza intendentizia che applica la pena pecuniaria per violazioni alle leggi tributarie debba ritenersi rigettato, in virtù del silenzio rigetto stabilito dall'art. 6 d.P.R. 24 novembre 1971, n. 1199, ove nel termine di 90 giorni dalla data del ricorso l'organo adito non abbia comunicato la propria decisione (n. 5).

NOTIZIARIO

Si è svolta recentemente la cerimonia di commiato in onore dell'avv. Prof. Carusi, collocato a riposo a domanda.

L'avv. Carusi Francesco nato a Napoli il 18 agosto 1920. Laureato in giurisprudenza, ha conseguito la libera docenza in diritto civile.

E' stato assistente ordinario alla cattedra di Istituzioni di Diritto Privato presso l'Università di Napoli.

Nel 1952 è stato nominato Avvocato dello Stato e destinato all'Avvocatura di Palermo. Promosso Vice Avvocato nel 1958. Nel 1967 è stato promosso Sostituto Avvocato Generale dello Stato. Il 1 ottobre del 1973 è stato collocato a riposo.

Già insignito dell'onorificenza di Commendatore con provvedimento del 1971 all'atto del collocamento a riposo è stato proposto per l'onorificenza di Grande Ufficiale dell'Ordine al Merito della Repubblica Italiana.

Dal 1968 è stato membro della Commissione Interministeriale per la concessione di Indennizzi alla zona B) territorio libero di Trieste presso il Ministero del Tesoro e membro del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici. Dal 1969 ha svolto attività di consuelnte presso l'Amministrazione dei Monopoli di Stato. Dal 1972 è stato membro della Commissione Ministeriale per la Revisione dei Prezzi nei Contratti di appalto delle OO.PP.