

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE
DI SERVIZIO

ANNO XIV - N. 1-6

Gennaio-Giugno 1962

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

- 1) Ancora sull'inammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica, dell'avv. MARCELLO CONTI Pag. 3

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) LUIGI MONTESANO: *Processo civile e pubblica Amministrazione*, dell'avv. G. GUGLIELMI Pag. 15

III. RACCOLTA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

- 1) Giudizi incidentali di legittimità, ecc. (Sent. n. 78/61) Pag. 17
2) Ricorso per conflitti di attribuzione, ecc. (Sent. n. 3/62) " 17
3) Decreti legislativi delegati, ecc. (Sent. n. 32/62) " 19
4) Controllo della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato (Sent. n. 35/62) " 20
5) Conflitto di attribuzione - Materia di paesaggio (Sent. n. 37/62) " 25

CORTE DI CASSAZIONE

- 1) Cittadinanza - Cittadini libici residenti in Italia (Sent. 191/62) Pag. 26
2) Competenza e giurisdizione (Sent. n. 2061/61) " 30
3) Compromesso ed arbitri - Lodo arbitrale (Sent. n. 907/60) " 30
4) Imposte e tasse - Imposta di R.M. - UNUCI (Sent. n. 2128/61) " 34
5) Imposte e tasse - Successione (Sent. n. 2536/61) " 34
6) Imposte e tasse - Tassa di concessione governativa (Sent. n. 90/62) " 35
7) Leggi - R.S.I. - Zona delle prealpi (Sent. n. 2162/61) " 37
8) Usucapione - Cause di sospensione stato di guerra (Sent. n. 139/62) " 39

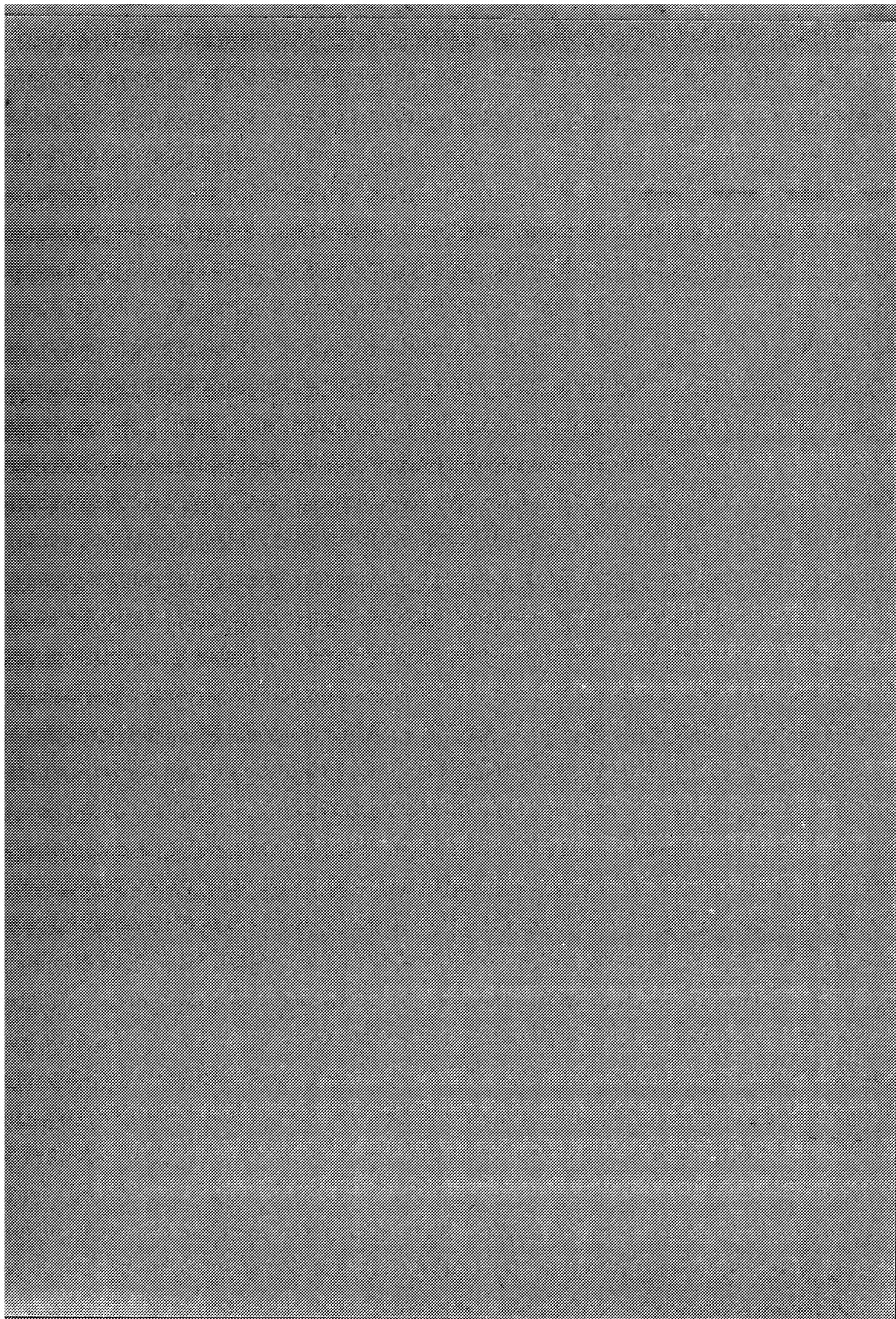
CONSIGLIO DI STATO

- 1) Danni di guerra - Beni perduti all'estero Trattato pace (Sent. n. 9/62) Pag. 40
2) Danni di guerra - Zona B territorio di Trieste (Dec. n. 51/62) " 41
3) Impiego pubblico - Collocamento a riposo di diplomatico (Dec. n. 1/62) " 45

IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI

- 1) Compromesso ed arbitri - Lodo arbitrale - Correzione (Pret. Caltanissetta) Pag. 47
2) Imposta di registro - Vendita della nuda proprietà - Usufrutto (C. Appello di Napoli) " 50
3) Imposta di registro - Aliquote ridotte Tabella allegata D (Trib. di Caltanissetta) " 51
4) Responsabilità civile - Fatto considerato dalla legge come reato (Trib. di Firenze) " 52

- V. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI Pag. 56



RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE

DI SERVIZIO

ANNO XIV - N. 1-6

Gennaio-Giugno 1962

SALVATORE SCOCA

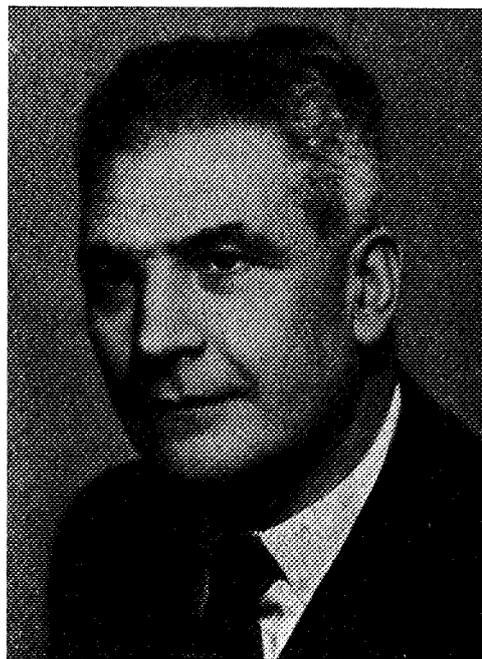
Alle prime luci dell'alba del 10 maggio scorso, dopo breve violenta malattia, si spegneva Salvatore Scoca, Avvocato Generale dello Stato. Si chiudeva, così, una vita intensa, operosa, tutta dedicata al servizio dello Stato, al quale Egli diede, in molteplici campi di attività, e attingendo i più alti vertici della vita pubblica, le sue migliori energie.

Nato a Calitri il 15 giugno 1894, era entrato in magistratura nel 1922; e successivamente, nel 1925, era passato alla Avvocatura dello Stato.

A Trieste, prima, a Roma in seguito, Salvatore Scoca aveva seguito tutta la carriera degli avvocati dello Stato: sostituto avvocato di prima classe nel 1935; Vice avvocato nel 1941, sostituto avvocato generale nel 1945, in tutti i settori della multiforme attività che vede impegnato lo Stato nell'agone giurisdizionale, ed in particolare in quello tributario, più degli altri a lui congeniale, Egli aveva portato l'alto contributo del Suo ingegno, della Sua preparazione, dei Suoi Studi. Si che la nomina ad Avvocato Generale dello Stato, seguita il 16 ottobre 1946, segnò il degno coronamento di questa Sua operosa attività. E la Avvocatura dello Stato, superato rapidamente il travaglio del periodo bellico, trovò in lui una guida sicura e consapevole; ed il Corpo degli avvocati dello Stato arricchito di nuove giovani energie, si strinse attorno a Lui raccogliendo e non indegnamente, l'alta eredità di lavoro e di prestigio che sempre si è tramandata durante la vita del nostro Istituto.

Ma la attività e l'opera di Salvatore Scoca non si esaurirono nell'ambito della Avvocatura dello Stato che egli diresse con alto prestigio per 16 anni: dovunque, nel campo scientifico come in quello amministrativo e politico, Egli lascia vasta impronta. Docente di diritto finanziario, tenne l'insegnamento di Scienza delle finanze, Diritto finanziario e Politica economica presso l'Università di Trieste dal 1926-27 al 1931-32; e poi anche presso la Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma nell'anno accademico 1940-1941. Direttore, con Achille Donato Giannini e Carlo D'Amelio, della Rivista italiana di diritto finanziario, e poi dal 1949 sotto l'alta guida di Luigi Einaudi e insieme con Giannini, Griziotti e Vanoni, della Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, contribuì, con una serie di pubblicazioni, articoli, note a sentenze, al fiorire della scuola italiana di diritto finanziario.

Fece parte di innumerevoli Commissioni ed organi collegiali, sempre ricercato per la profonda conoscenza dei problemi giuridici, da cui non andava mai disgiunto un naturale innato equilibrio nella ricerca di adeguate soluzioni. E si vuol qui ricordare la sua partecipazione al Consiglio del Contenzioso diplomatico, ed alla Commissione per la formazione dei testi unici delle leggi tributarie, che, sotto la Sua presidenza, ha licenziato già il testo unico sulle imposte dirette, ed ha portato a termine la elaborazione di quello della legge sulla riscossione.



Nè Salvatore Scoca poteva rimanere insensibile al richiamo della vita politica nell'Italia rinata alle sue tradizioni democratiche: membro della Consulta nazionale, e poi nel 1946 dell'Assemblea Costituente, deputato al Parlamento per due legislature nel 1948 e nel 1953; Sottosegretario di Stato per il tesoro nel secondo Ministero Bonomi e per le finanze nel secondo Ministero De Gasperi; Ministro per la riforma della pubblica Amministrazione nel Gabinetto Pella; Presidente della Commissione finanze e tesoro della Camera, relatore di numerosi disegni di legge (basterà qui ricordare quella sulla istituzione per la Cassa per il Mezzogiorno, e l'altra concernente la sottoposizione al controllo della Corte dei Conti degli Enti sovvenzionati dallo Stato), in tutti questi incarichi Salvatore Scoca portò sempre un alto e concreto contributo di idee e di opere, contributo che trovava la radice prima oltre che nella sua solida preparazione scientifica e professionale, nella sua schietta sensibilità umana.

La vita politica non Gli era stata, dunque, avara di soddisfazioni, ed altri meritati successi Gli avrebbe verosimilmente riservato; pure, quando Gli fu chiesto di scegliere fra la vita politica e l'Avvocatura dello Stato, egli non ebbe perplessità: e restò alla guida dell'Istituto, in cui era vissuto ed aveva formato la Sua personalità; che Egli, a giusta ragione, considerava la Sua seconda famiglia; dai cui componenti era rispettato come il Capo autorevole, ma era soprattutto amato per le Sue qualità di uomo.

Perchè la qualità peculiare di Salvatore Scoca, al di sopra di tutte le altre, e che meglio di ogni

altra vale a testimoniare i Suoi meriti, era proprio la Sua sensibilità umana, il calore umano che aveva in Sè e, che lo portava a rendersi conto con prontezza delle necessità, dei problemi, delle esigenze altrui, ad adoprarsi sempre perchè queste esigenze potessero essere soddisfatte, quelle necessità lenite, quei problemi risolti. E quando ciò avveniva, il più soddisfatto non era chi aveva chiesto ed ottenuto, ma Lui che aveva dato.

Alle esequie, insieme con gli avvocati dello Stato convenuti da ogni parte d'Italia a portare il saluto estremo a chi per tanti anni era stato collega, amico e Capo; insieme con un Principe della Chiesa, con il Governo, le alte cariche dello Stato, parlamentari, magistrati e funzionari che ricordavano ed onoravano il cattolico di ferma fede, l'Alto servitore dello Stato, l'eminente uomo politico; convenne la gente della Sua Calitri: tanta gente, ragazzi, uomini e donne di ogni età, di ogni condizione sociale, soprattutto umile gente che intendeva certo onorare il parlamentare illustre, l'altissimo funzionario, ma che soprattutto veniva a rendere l'ultimo omaggio all'Uomo della stessa terra, che da questa non si era mai staccato, che era rimasto sempre a loro vicino, che, conoscendo e comprendendone bisogni sofferenze e necessità, si era con squisita bontà incessantemente adoperato per alleviare quelli e queste.

E chi ebbe con Lui consuetudini di vita ben può comprendere come il saluto pietoso, commosso e commovente dell'umile gente di Calitri sia stato quello più caro al Suo cuore di Uomo schietto, semplice, buono.

ANCORA SULL'INAMMISSIBILITÀ DEL RICORSO STRAORDINARIO AL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

1) Il ricorso straordinario al Capo dello Stato è tornato di recente alla ribalta in relazione ad alcune vertenze nelle quali si sono manifestate, nella maniera più evidente e, diremmo, clamorosa, le gravi difficoltà e le irriducibili incongruenze cui dà luogo il tentativo di armonizzare questo secolare istituto con i principi fondamentali dell'ordinamento vigente della giustizia amministrativa (1).

Torna quindi opportuno riprendere il discorso sulla attuale ammissibilità del ricorso straordinario: discorso cui diede l'avvio, in un lucido scritto pubblicato in questa rivista, l'Agrò (2) e che, da allora, si è arricchito dei contributi di vari studiosi (3), ma che ancora non può dirsi affatto chiuso, apparendo del tutto insoddisfacente la conclusione verso la quale sembrano convergere le opinioni della maggioranza della dottrina (4), dimostratasi favorevole, al pari della giurisprudenza, all'ammissibilità del ricorso straordinario, quantunque con adattamenti più o meno estesi della sua disciplina al nuovo ordinamento costituzionale.

(1) V., in particolare, Cons. Stato, Ad. plen., 25 gennaio 1961, n. 1, in questa « *Rassegna* », 1961, 52, che, in un caso in cui la Corte dei Conti aveva rifiutato la registrazione di un decreto presidenziale di decisione su ricorso straordinario emesso in conformità al parere dell'Adunanza generale, ha affermato l'obbligo giuridico del Ministro competente di proporre al Consiglio dei Ministri la registrazione con riserva. La decisione è motivata in base a considerazioni che lasciano oltremodo perplessi. Cfr. la nota redazionale, *ivi*, e le osservazioni di JEMOLO, in « *Giur. It.* », 1961, III, 193.

V. anche la successiva decisione dell'Ad. plen. 24 maggio 1961, n. 12, in « *Foro amm.* », 1961, I, 1347, con nota contraria di BACHELET. Con questa pronuncia, il Consiglio di Stato ha escluso, in linea di principio, l'ammissibilità del ricorso giurisdizionale contro il decreto di decisione sul ricorso straordinario anche da parte dei controinteressati cui il ricorso non sia stato notificato. In tal modo, si esclude radicalmente la tutela giurisdizionale dei controinteressati al ricorso straordinario, in palese contrasto con l'art. 113 Cost. Cfr., in proposito, CIARDULLI: *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato e la nuova Costituzione*, in questa « *Rassegna* », 1951, 40 ss.

(2) AGRO': *Osservazioni sull'ammissibilità attuale del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in questa « *Rassegna* », 1948, fasc. X, p. 1 ss.

(3) SANDULLI: *Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in « *Giur. it.* », 1950, IV, 89; CIARDULLI: *op. cit.*; NIGRO: *Le decisioni amministrative*, Napoli 1953, p. 85 ss.; NAT: *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milano, 1957; ROEHRSEN: *Il ricorso straordinario al Capo dello Stato: sopravvivenza o abolizione?*, in « *Rass. lav. pubbl.* », 1957,

In realtà, l'idea affacciata dall'Agrò, e poi ripresa e sviluppata dal Ciardulli (5), dell'incompatibilità radicale del ricorso straordinario con le norme e con i principi della Costituzione repubblicana sembra resistere a tutte le critiche che, da varie parti, le sono state mosse.

L'antichissimo istituto, così come si è venuto definendo attraverso l'attività legislativa e giurisprudenziale che, a partire dalla introduzione della giurisdizione amministrativa, lo ha inquadrato in schemi normativi sufficientemente precisi, non ha diritto di cittadinanza nel nuovo ordinamento costituzionale. Non si tratta semplicemente di armonizzare con la legge fondamentale alcune delle norme o dei principi elaborati sotto il vigore dello Statuto albertino; l'elasticità degli istituti giuridici, la loro adattabilità a mutati presupposti istituzionali ha un limite, oltre il quale si rischia o di pregiudicare il valore assoluto dei principi costituzionali, o di snaturare completamente l'istituto, creandone, in sostanza, un altro diverso per via di interpretazione.

687; ANDRIOLI: *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi*, in « *Riv. infortuni e mal. profess.* », 1954, I, 172; BOSCO: *Natura e fondamento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milano, 1959; BACHELET: *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzia giurisdizionale*, in « *Riv. trim. dir. pubbl.* », 1959, 788; MORTATI: *Sull'incostituzionalità dell'art. 23, ult. co., Statuto Reg. siciliana*, in « *Giur. Cost.* », 1960, 321; SCHIAVINA: *La proponibilità del ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in « *Corr. amm.* », 1960, 1469.

(4) V., oltre tutti gli autori citati alla nota precedente (escluso il Ciardulli), ZANOBINI: *Corso di diritto amministrativo*, vol. II, Milano, 1958, p. 102; VITTA: *Diritto amministrativo*, vol. II, Torino, 1955, p. 436; LA TORRE: *Nozioni di diritto amministrativo*, Roma, 1954, p. 280; FRAGOLA: *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli s.d., p. 292; SALEMI: *La giustizia amministrativa*, Padova, 1958, p. 46; GUICCIARDI: *La giustizia amministrativa*, Padova, 1957, p. 133, n. 1; RAGNISCO e ROSSANO: *I ricorsi amministrativi*, Roma, 1954, p. 313; BALLADORE PALLIERI: *Diritto costituzionale*, Milano, 1957, p. 161; BISCARETTI DI RUFFIA: *Diritto costituzionale*, Napoli, 1958, p. 382; VIRGA: *Diritto costituzionale*, Palermo, 1955, p. 297; PERGOLESI: *Diritto costituzionale*, Padova, 1955, p. 193.

Contra: LESSONA: *La giustizia nell'amministrazione*, Bologna, 1956, p. 66, n. 1; ANGELICI: *Il giudizio di fronte alla Giunta Provinciale Amministrativa*, Padova, 1958, p. 37 ss. In senso dubitativo: GIANNINI: *La giustizia amministrativa*, Roma, 1959, p. 96 ss.; IACCARINO: *In tema di ricorso straordinario*, in *Scritti giuridici in onore di De Nicola*, Napoli, 1957.

(5) *Op. cit.*

E questa è appunto, a nostro avviso, l'alternativa cui inevitabilmente si trova di fronte chi, a tutti i costi, vuole conservare, pur sotto il vigore della nuova Costituzione, un istituto, come il ricorso straordinario, il cui fondamento non può non riconoscersi intimamente legato ai presupposti del sistema costituzionale abrogato.

2) Il confronto fra il ricorso straordinario al Capo dello Stato e i principi della Carta costituzionale presuppone, ovviamente, che sia chiarita, in maniera precisa, la natura giuridica del primo.

L'opinione ancor oggi dominante, fermamente difesa dal Consiglio di Stato, riconosce la natura amministrativa del ricorso e della decisione del Capo dello Stato, ma tende a farne qualcosa di singolare, di atipico, pur nell'ambito dell'attività amministrativa, avvicinando sotto molti aspetti l'attività decisoria del Capo dello Stato alla giurisdizione (6). Né sono mancate in passato afferma-

(6) V., in particolare, Cons. Stato, Ad. plen., 25 gennaio 1961, n. 1, e 24 maggio 1961, n. 12, *cit.* Le conseguenze che la giurisprudenza del Consiglio di Stato trae da queste premesse sono note: sono state estese al ricorso straordinario la maggior parte delle regole che disciplinano lo svolgimento del ricorso giurisdizionale. Così, si ammette la remissione in termine per errore scusabile; la sospensione del provvedimento impugnato; il ricorso per revocazione contro il decreto di decisione (fondato, quest'ultimo, su una pretesa norma consuetudinaria). Quanto agli *effetti* della decisione, la conseguenza estrema che si volle trarre dal *parallelismo* del ricorso straordinario col ricorso giurisdizionale (quella dell'applicabilità del rimedio previsto dall'art. 27 n. 4 del testo unico sul Consiglio di Stato in caso di inesecuzione del decreto di decisione) fu respinta, com'è noto, dalla Cassazione (Sez. Unite 8 luglio e 2 ottobre 1953, in questa « *Rassegna* », 1953, 278).

(7) Cfr.: Cons. Stato, Ad. gen., 1° aprile 1909, n. 243, in « *Riv. amm.* », 1909, 475.

(8) MORTATI: *Sull'incostituzionalità*, *cit.* Secondo questo autore, il ricorso straordinario, come rimedio giurisdizionale, troverebbe la sua attuale giustificazione costituzionale nella VI Disp. Trans., atteso il carattere non perentorio generalmente assegnato al termine ivi previsto. Ma, se si riconosce la natura giurisdizionale del ricorso, non si può negare il suo netto contrasto (per l'imperfezione del contraddittorio e per l'assenza di effettive garanzie di difesa) con l'art. 24, 2° co., Cost. V., in proposito, la nota redazionale in questa « *Rassegna* », 1961, 55.

(9) CODACCI PISANELLI: *Analisi delle funzioni sovrane*, Milano, 1946, p. 129, parla, a proposito del potere di decisione del ricorso straordinario, di una *autodichia* della Pubblica amministrazione, parallela all'autonomia e all'autarchia. Per la RIVALTA: *Sull'applicabilità dell'articolo 27 n. 4 del testo unico 26 giugno 1924, n. 1054 ai decreti del Capo dello Stato che decidono ricorsi straordinari*, in « *Foro it.* », 1952, III, 9, la decisione del Capo dello Stato avrebbe una duplice natura: amministrativa dal lato formale, giurisdizionale da quello sostanziale. Nello stesso ordine di idee sembra BENVENUTI, voce *Autotutela*, in « *Enciclopedia del Diritto* ». V. anche BOSCO, *op. cit.*, p. 79 ss. In realtà, queste costruzioni

zioni decise della natura giurisdizionale del ricorso (7).

Recentemente la discussione si è riaperta, e non pochi autori hanno ripreso e sviluppato la tesi della natura giurisdizionale del ricorso, alcuni riconducendo senz'altro l'istituto alla figura della giurisdizione speciale (8), altri confinando la giurisdizionalità al solo aspetto « sostanziale » o « ontologico » del decreto di decisione, ferma restando la classificazione di esso come atto amministrativo dal punto di vista formale (9).

Ogni presa di posizione, in materia, è resa quanto mai opinabile dall'estrema lacunosità della disciplina legislativa. Una accurata disamina delle fonti positive si pone, comunque, come preliminare.

È stato affermato che la disciplina del ricorso straordinario sarebbe per la massima parte consuetudinaria, come d'ordine consuetudinario sarebbe il principio stesso che costituisce il fondamento dell'istituto, l'attribuzione, cioè, del relativo potere decisorio al Capo dello Stato (10). Le poche norme

equivocche e artificiose non possono ammettersi. La giurisdizionalità non è un concetto ontologico, ma una qualificazione giuridica relativa, che si fonda su caratteri eminentemente *formali* (in senso ampio) della decisione della lite. È arbitraria, quindi, ogni scissione di forma e sostanza. Così, esattamente, NIGRO: *Le decisioni amministrative*, *cit.*, p. 14 ss.; CANNADA BARTOLI: voce *Decisione amministrativa*, in « *Novissimo Digesto Italiano* ».

Trattandosi di qualificazioni relative, è possibile, invece, una divergenza fra la natura che il ricorso straordinario assume *nell'ambito dell'organizzazione amministrativa* (ammesso, il che è dubbio, che questa organizzazione possa considerarsi come ordinamento giuridico) e quella attribuita ad esso nell'*ordinamento generale*. Quella posizione di *parte* che, come vedremo, deve assegnarsi all'organo decidente alla stregua dell'ordinamento generale, svanisce ove ci si ponga dal punto di vista dell'organizzazione interna della pubblica amministrazione e viene quindi meno l'ostacolo ad ammettere la natura giurisdizionale della decisione. Non si tratta, perciò, di un'inammissibile divergenza fra forma e sostanza, ma di una ben comprensibile non coincidenza di qualificazioni giuridiche facenti capo a ordinamenti *distinti*. Comunque, la netta separazione dei due punti di vista e la rigorosa esclusione, sul piano dell'ordinamento generale, di ogni elemento o qualificazione valevole solo nell'ambito dell'ordinamento *particolare* dell'Amministrazione, è presupposto essenziale di una indagine che voglia attingere risultati sicuri. V., in proposito, OTTAVIANO: *Sulla nozione di ordinamento amministrativo e di alcune sue applicazioni*, in « *Riv. trim. dir. pubbl.* », 1958, 825; BACHELET: *Ric. straord.*, *cit.*, n. 6.

(10) CIARDULLI, *op. cit.* Questo autore rinviene nella consuetudine il fondamento del potere decisorio del Capo dello Stato nel cessato ordinamento. Il Bosco, *op. cit.*, p. 82 ss., finisce col fare della consuetudine una specie di *deus ex machina* per la soluzione delle questioni più dibattute in tema di ricorso straordinario, come quella dell'estensione dell'impugnativa giurisdizionale contro il decreto di decisione. Reputa inutile il ricorso alla consuetudine, dopo lo svolgimento legislativo dal 1907 in poi, BACHELET, *op. cit.*, nota 8.

scritte sarebbero intervenute a disciplinare soltanto alcuni aspetti della procedura, lasciando immutato il nucleo centrale della disciplina consuetudinaria.

Non ci sentiamo di aderire a questa tesi.

L'attribuzione al Capo dello Stato del potere di decisione del ricorso straordinario può dirsi fondata su una norma consuetudinaria solo dal punto di vista storico. Intervenuta la disciplina legislativa degli aspetti essenziali del procedimento, il ricorso alla consuetudine non ha più ragion d'essere: l'esistenza di un potere decisorio del Capo dello Stato non ha bisogno di altro fondamento che quello costituito dal principio generale ricavabile dalle specifiche norme di procedura. E quindi (ciò ci preme particolarmente sottolineare) tale potere sta o cade con queste norme: ove si dimostri la loro illegittimità costituzionale, non può ritenersi che residui alcun principio consuetudinario idoneo a sorreggere ancora l'istituto del ricorso straordinario, salva l'esigenza di ricavare dai principi generali una nuova disciplina del suo svolgimento procedurale. È opera questa di legislatore: l'interprete deve limitarsi ad esaminare la compatibilità delle norme scritte e dei principi da esse desumibili con il sistema della Costituzione. Ove il giudizio scaturisca esito negativo, altra conclusione non può darsi che quella del radicale superamento e quindi dell'inammissibilità del ricorso straordinario.

Neppure può dirsi, a nostro avviso, che la consuetudine sia intervenuta a completare la lacunosa disciplina procedurale del ricorso, introducendo nuove norme che lo avrebbero avvicinato al ricorso giurisdizionale. È da tenere per fermo che alla giurisprudenza non possono essere attribuiti poteri creativi di diritto. Non è ipotizzabile una consuetudine formatasi attraverso il riprodursi costante ed uniforme della stessa massima di decisione rispetto ad una pluralità indefinita di casi concreti.

Si tratta soltanto di consuetudine interpretativa, ossia di una forma di « uso » che non può esser posta sullo stesso piano della c.d. consuetudine introduttiva o *praeter legem*. Ad essa può riconoscersi solo un semplice rilievo di fatto, esclusa ogni efficacia vincolante dell'interpretazione usuale, per quanto costantemente seguita.

Costituisce pertanto una petizione di principio il voler argomentare dalle regole che la giurisprudenza crede di poter applicare al ricorso straordinario per concludere circa la natura giuridica di questo. È invece proprio l'indagine su questa natura che deve costituire il criterio di valutazione dell'esattezza delle soluzioni giurisprudenziali.

3) Ciò premesso, esaminiamo partitamente le norme positive, che, per quanto detto, devono costituire la base di ogni ragionamento sulla natura giuridica del ricorso straordinario e sulla sua compatibilità con i principi della Costituzione repubblicana.

L'art. 16 del testo unico 26 giugno 1924, numero 1054, contiene le norme fondamentali. Il primo comma, al n. 4, dispone l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato (in Adunanza generale: art. 47, n. 3, Regolam. 21 aprile 1942,

n. 444) « sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità dei provvedimenti amministrativi, sui quali siano esaurite o non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica ». La formula stringata di questa norma racchiude quattro principi essenziali: l'attribuzione al re del potere di decisione del ricorso straordinario; la limitazione di tale ricorso ai soli motivi di legittimità; la sua esperibilità nei confronti soltanto di atti amministrativi definitivi; l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato.

Il secondo comma dell'art. 16 dispone che, ove il provvedimento emesso sul ricorso straordinario sia contrario al parere del Consiglio di Stato, deve farsi constare dal decreto reale che è stato pure udito il Consiglio dei Ministri. La regola (ribadita dall'art. 54 del Regolamento, che pone l'ulteriore obbligo della motivazione del provvedimento difforme dal parere del Consiglio di Stato) appare, a prima vista, rispondente al principio generale fissato nell'art. 1, n. 7, del regio decreto 14 novembre 1901, n. 466, sulle attribuzioni del Consiglio dei Ministri (11).

Il terzo comma dell'art. 16 stabilisce infine le norme essenziali di procedura: il termine per ricorrere (180 giorni) e l'obbligo della notifica all'autorità che ha emesso l'atto impugnato ed ai controinteressati. La disciplina è poi integrata dagli artt. 60 e 61 del Regolamento.

L'ultima norma in materia, e invero la più importante ai fini del presente studio, è quella (articolo 34, commi 2° e 3°, del testo unico) che sancisce il principio dell'*alternatività* fra il ricorso straordinario e il ricorso giurisdizionale al Consiglio di Stato: il ricorso giurisdizionale non è più ammesso quando il provvedimento definitivo sia stato impugnato mediante ricorso straordinario. Se il provvedimento riguarda direttamente anche altri interessati, la proponibilità del ricorso straordinario è condizionata alla scadenza del termine per il ricorso giurisdizionale ovvero alla mancata opposizione degli interessati che abbiano ricevuto la notifica del ricorso straordinario.

4) Questa, dunque, la disciplina positiva del ricorso straordinario.

Il suo esame non può far dubitare della natura nettamente amministrativa dell'istituto.

Non è certo argomento decisivo quello che può trarsi dall'espressa qualificazione contenuta nel testo legislativo (« ricorso al Re *in sede amministrativa* »: art. 34, 2° co., testo unico sul Consiglio di Stato). Nè può farsi riferimento ad elementi, quali l'assoggettamento del decreto del Capo dello Stato al controllo della Corte dei Conti, la sua impugnabilità dinanzi al Consiglio di Stato, l'esperibilità dell'azione ordinaria anche dopo la decisione del ricorso straordinario, che, non risultando dalla lettera della legge, possono costituire la conclusione e non certo il presupposto dell'indagine sulla natura dell'istituto (12).

(11) V., però, oltre, n. 10.

(12) In questa petizione di principio cade invece la Cass., Sez. Un., 2 ottobre 1953, n. 3141, cit.

Piuttosto, l'elemento decisivo che vale ad escludere, senza possibilità di dubbi, la natura giurisdizionale del ricorso straordinario è la possibilità dell'intervento, nel procedimento decisorio, di un organo politico come il Consiglio dei Ministri.

La soluzione di un conflitto giuridico, di una lite, può essere oggetto — come si riconosce generalmente — tanto di attività giurisdizionale, quanto di attività puramente amministrativa. Di giurisdizione si può parlare solo ove la soluzione della lite mediante l'accertamento del diritto nel caso concreto si ponga come fine a se stessa, ossia ove l'attività dell'organo decidente sia intesa alla realizzazione imparziale dell'ordinamento, attraverso la sostituzione della volontà e dell'attività delle parti in conflitto.

In definitiva, perciò, l'elemento distintivo della giurisdizione può dirsi costituito dalla posizione *super partes* dell'organo decidente, dalla sua assoluta indipendenza rispetto alle parti, espressione formale necessaria della direzione della sua attività al soddisfacimento dell'interesse obiettivo e superiore alla giustizia, alla realizzazione dell'ordinamento (13).

Orbene, nel nostro caso, è evidente che la possibilità che la decisione sia determinata nel suo contenuto in funzione della tutela di quegli interessi sommi della pubblica Amministrazione la cui cura spetta al Consiglio dei Ministri dimostra, nella maniera più chiara, che la decisione medesima non si pone come fine a se stessa, come volta soltanto alla realizzazione del diritto nel caso concreto, ma costituisce piuttosto il mezzo per il migliore perseguimento degli interessi pubblici sottoggettivi nella pubblica Amministrazione.

L'Amministrazione, nella decisione del ricorso straordinario, assume indiscutibilmente posizione di *parte*, portatrice di interessi che non si identif-

(13) Esattamente il NIGRO: *Le decisioni amministrative*, cit., p. 27 ss., pone nel rapporto fra l'atto e gli interessi che ad esso sono collegati il criterio di distinzione fra decisioni amministrative e decisioni giurisdizionali. L'attività amministrativa, anche se intesa alla soluzione di un conflitto di interessi fra pubblica Amministrazione e cittadini attraverso un procedimento contenzioso, è sempre svolta nell'interesse dell'Amministrazione, mentre l'attività giurisdizionale è, per definizione, imparziale, e suppone quindi una posizione di indipendenza dell'organo cui è demandata.

In applicazione di questo criterio, la Corte Costituzionale ha escluso la natura giurisdizionale dei decreti ministeriali in materia di imposte doganali (sent. 24 giugno 1958, n. 40). « Il perseguimento di fini di giustizia, attraverso procedimenti che assicurino serie garanzie agli interessati, — si legge nella sentenza — non è espressione inequivoca di attività giurisdizionale, dato che la via della giustizia può rappresentare anche un mezzo strumentale per la realizzazione da parte dell'Amministrazione delle proprie finalità di interesse pubblico ». È appunto tale *strumentalità* della decisione, fatta palese dall'intervento del Consiglio dei Ministri, che esclude ogni dubbio sulla natura amministrativa del ricorso straordinario.

cano con l'interesse obiettivo alla giustizia, alla esatta applicazione della legge nel caso concreto.

Si rinvencono, quindi, nel decreto emesso su ricorso straordinario tutti i caratteri che la moderna elaborazione dottrinale ha riconosciuto nelle c.d. « decisioni amministrative » (14).

A prescindere dalla disputa sulla natura di tali atti (se atti di accertamento o dichiarazioni di volontà), a noi interessa ribadire l'appartenenza piena di essi al campo amministrativo. Come abbiamo già detto, sono da respingere tutti i tentativi di costruire un concetto ibrido di atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente giurisdizionale.

Forma e sostanza non sono, in questo campo, scindibili. Il contenuto della giurisdizione — la soluzione *imparziale* della lite nell'interesse obiettivo e superiore della giustizia — non può che esprimersi nella posizione *formale* di indipendenza dell'organo decidente. E, del resto, che tale correlazione necessaria tra forma e contenuto non possa mai essere interrotta risulta anche dalla precisa norma dell'art. 101 Cost. Non può ammettersi un atto solo materialmente giurisdizionale, parallelo alla figura della legge « in senso materiale ». La simmetria dei due concetti è solo apparente: la efficacia generalmente obbligatoria di determinate norme di condotta non è infatti in relazione di dipendenza *necessaria* con una particolare posizione dell'organo da cui esse sono poste. Al contrario, l'efficacia propria degli atti giurisdizionali non può ammettersi se non ove ricorrano quei caratteri formali che, lungi dal rappresentare semplici garanzie estrinseche, costituiscono l'espressione immediata e necessaria della giurisdizione, si identificano, anzi, con il concetto stesso di giurisdizione.

Il decreto emesso su ricorso straordinario è quindi, senza riserve, un atto amministrativo, cui sono senz'altro applicabili tutti i principi e le norme valevoli per gli altri atti della stessa specie.

5) La natura nettamente amministrativa del ricorso straordinario, mentre, da una parte, può condurre ad una revisione radicale di molte massime fatte proprie dalla giurisprudenza, costituisce la premessa per intendere nel modo più esatto la portata e la ragione delle poche norme scritte dettate in materia, e, soprattutto, della norma sulla c.d. alternatività del ricorso straordinario rispetto al ricorso giurisdizionale.

La spiegazione che solitamente si dà di questa norma non appare soddisfacente.

Escluso, naturalmente, che possa trattarsi di una applicazione del principio « ne bis in idem », che può valere solo nell'ambito della giurisdizione e non è suscettibile di estendersi a regolare i rapporti fra attività decisorie di natura diversa, sembra, ai più, che l'alternatività trovi il suo

(14) Sulle decisioni amministrative: GIANNINI: *Accertamenti amministrativi e decisioni amministrative*, in « Foro it. », 1952, IV, 177; NIGRO e CANNADA BARTOLI, *opp. cit.*

fondamento, non in un principio giuridico, ma in mere ragioni di opportunità pratica. Dovendo esser sentito il parere del Consiglio di Stato in Adunanza generale sul ricorso straordinario, ove fosse ammessa l'impugnazione dello stesso atto definitivo anche in sede giurisdizionale, i componenti di una sezione del Consiglio di Stato si troverebbero a dover pronunciare due volte sullo stesso oggetto, in sede giurisdizionale e in sede consultiva, come membri dell'Adunanza generale. Ciò potrebbe dar luogo a conflitti pregiudizievoli per il prestigio dell'organo.

Tali ragioni di opportunità appaiono, in realtà, alquanto fragili (15). Anche se deve ammettersi che esse sono state tenute presenti dal legislatore, a nostro avviso deve riconoscersi che il vero fondamento dell'alternatività è un altro, ben più consistente e tale da conferire all'alternatività stessa una posizione sistematica di importanza centrale nella disciplina dell'istituto.

Com'è noto, il ricorso straordinario al re — unico mezzo di difesa dei cittadini di fronte agli atti della pubblica autorità negli ordinamenti assolutistici — sopravvisse nell'ordinamento monarchico costituzionale soprattutto per l'importanza assunta da esso — come dagli altri ricorsi amministrativi, assistiti, peraltro, da minori garanzie — in seguito all'abolizione dei tribunali del contenzioso amministrativo, che lasciava privi di tutela

giurisdizionale gli interessi legittimi lesi dall'azione amministrativa.

Con la restaurazione, su nuove basi, della giurisdizione amministrativa, la ragione pratica che aveva sorretto l'istituto parve venir meno, e da molte parti fu sollecitata l'abolizione del ricorso straordinario. Peraltro, in considerazione del favore che esso incontrava soprattutto per la semplicità di forme e per la minima costosità, il legislatore ritenne miglior partito conservare l'antico istituto accanto al nuovo ricorso al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

Ciò, peraltro, creava un grave problema di coordinamento sistematico. L'armonia logica del sistema, fondato sulla formazione dell'atto definitivo attraverso la serie dei ricorsi amministrativi alla autorità superiore o allo stesso organo e sull'impugnabilità di tale atto in sede giurisdizionale entro un breve termine di decadenza, sembrava spezzata dall'inserimento di un possibile ricorso amministrativo al re, non legato a precisi limiti di tempo, contro lo stesso provvedimento definitivo.

Fu quindi proprio una ineliminabile esigenza sistematica che indusse il legislatore ad introdurre, da un lato, il termine di 180 giorni per la proposizione del ricorso straordinario, e, dall'altro, a sancirne l'alternatività con il ricorso giurisdizionale.

Pertanto (è questa la conclusione che ci premeva fissare) il principio dell'alternatività, non che essere un'appendice trascurabile della disciplina del ricorso straordinario, fondata su meri motivi di opportunità pratica, costituisce il cardine su cui si fonda tutto l'istituto. Chiedersi, quindi, se il ricorso straordinario sia compatibile con l'attuale ordinamento costituzionale significa chiedersi, anzitutto e soprattutto, se possa armonizzarsi con i principi della Carta costituzionale la regola dell'alternatività. Tutto l'istituto del ricorso straordinario sta o cade con tale regola.

Non è quindi possibile pensare che il ricorso straordinario possa continuare ad esistere anche nel nuovo ordinamento costituzionale, eliminando soltanto la regola dell'alternatività. Ciò significherebbe scardinare il sistema della giustizia amministrativa.

Basta, infatti, considerare la norma che, sempre affermata rigidamente (a volte, anzi, in maniera esagerata) dalla giurisprudenza, costituisce il più importante corollario dell'alternatività: l'assoggettività del decreto di decisione sul ricorso straordinario al sindacato giurisdizionale *per soli vizi relativi alla forma e al procedimento*, escluso ogni motivo attinente al contenuto, il cui esame implicherebbe un nuovo giudizio del Consiglio di Stato sull'oggetto del ricorso straordinario. Se questa norma dovesse ritenersi incostituzionale, e tuttavia si ritenesse sempre ammissibile il ricorso straordinario, si arriverebbe, in pratica, a togliere ogni significato alla fissazione del rigido termine di decadenza per la proposizione del ricorso giurisdizionale.

La presentazione del ricorso straordinario avrebbe l'effetto di riaprire il termine scaduto, data la possibilità di sottoporre al Consiglio di Stato, sotto

(15) Se esse fossero veramente rilevanti, in effetti, non si spiegherebbe come il legislatore non abbia escluso l'impugnabilità in sede giurisdizionale di tutti gli atti per i quali è obbligatorio il parere dell'Adunanza generale.

(16) Appare perciò scarsamente meditata l'opinione del NIGRO: *Le decisioni amministrative*, cit., p. 87, il quale ritiene che, in virtù dell'art. 113 Cost., non possa escludersi l'impugnativa giurisdizionale, senza limiti di sorta, del decreto di decisione su ricorso straordinario. In tal modo, la scadenza del termine per il ricorso giurisdizionale contro l'atto definitivo non sarebbe definitivamente preclusiva, potendosi sempre, per via indiretta, proporre la questione di legittimità al Consiglio di Stato, attraverso, prima, la proposizione del ricorso straordinario e, poi, l'impugnativa del decreto di decisione. In definitiva, l'interessato che ha lasciato scadere il termine per il ricorso giurisdizionale dovrebbe andare incontro ad una notevole perdita di tempo che costituirebbe la sanzione della sua negligenza.

In realtà, in tal modo, l'intero sistema della giustizia amministrativa risulterebbe alterato, e proprio in quei principi che garantiscono le esigenze fondamentali di certezza nei rapporti fra cittadino e pubblica Amministrazione. La conclusione logica da trarre dall'eliminazione del principio di alternatività non può, perciò, che esser quella della totale caducazione dell'istituto del ricorso straordinario.

La possibilità illimitata di impugnare la decisione del ricorso straordinario in sede giurisdizionale è ammessa anche dal FRAGOLA: *Questioni intorno al decreto presidenziale sul ricorso straordinario*, in « Giur. compl. cass. civ. » 1953, V, 489, che tuttavia non mette in dubbio l'attuale ammissibilità del ricorso.

specie dell'impugnazione del decreto di decisione, quella stessa questione che, ormai, in via diretta sarebbe improponibile. E, se si tien conto del fatto che il termine per il ricorso giurisdizionale ha la funzione di garantire la certezza dei rapporti e il regolare svolgimento dell'azione amministrativa, che sarebbe paralizzata da una possibilità indefinita di impugnazione degli atti illegittimi, ci si rende conto dell'inammissibilità della soluzione. O si riforma l'intero sistema della giustizia amministrativa, oppure la caducazione del principio di alternatività del ricorso straordinario con il ricorso giurisdizionale non può non travolgere con sé l'intero istituto del ricorso straordinario (16).

Recentemente si è tentato di sfuggire a questa alternativa, attribuendo all'impugnativa giurisdizionale della decisione del ricorso straordinario effetti necessariamente limitati quanto all'incidenza sull'atto definitivo già impugnato con il ricorso stesso (17).

Il fondamento della tesi sta in un particolare e penetrante modo di intendere il carattere di « decisione » del decreto emesso su ricorso straordinario.

Per tutti gli altri ricorsi amministrativi, è pacifico che la decisione « accede » all'atto impugnato, o, come ritiene la giurisprudenza, « assorbe » l'atto stesso, con la conseguenza che l'impugnativa giurisdizionale della decisione investe anche l'atto oggetto del ricorso amministrativo. Così, l'eventuale annullamento di una decisione di rigetto implica l'annullamento dell'atto confermato.

Tali caratteri non ricorrerebbero, invece, secondo la tesi in esame, nel ricorso straordinario. La decisione sarebbe, in questo caso, *esterna* al provvedimento, già definitivo, impugnato (18).

(17) BACHELET: *Ric. straord.*, cit., n. 6.

(18) L'affermazione è anche in Cons. Stato, Ad. plen., 24 maggio 1961, n. 12, *cit.* Mentre il ricorso gerarchico si inquadrirebbe nel procedimento di formazione dell'atto amministrativo (definitivo), la decisione del ricorso straordinario si porrebbe come un atto di giudizio estraneo all'atto impugnato e non potrebbe, perciò, *assorbire* quest'ultimo. Da ciò, il Consiglio di Stato vorrebbe trarre, come logica conseguenza, il principio della necessaria limitazione dell'impugnativa giurisdizionale della decisione ai soli vizi di forma e di procedimento, escluso ogni sindacato del contenuto decisorio dell'atto (*errores in iudicando*), che si risolverebbe in un riesame dell'atto impugnato col ricorso straordinario. In realtà, la conclusione logica, accettando la premessa, dovrebbe essere esattamente l'opposta. Se la decisione non assorbe il provvedimento impugnato, ma è un atto di giudizio ad esso estraneo e del tutto autonomo, è chiaro che, rispetto ad essa, non può valere il principio dell'alternatività (dettato per l'atto definitivo oggetto del ricorso) e non può quindi giustificarsi in alcun modo l'esclusione di una piena garanzia giurisdizionale, salva la limitatezza dei suoi effetti alla decisione considerata come atto a sé stante. Cfr. BACHELET: *Ancora in tema di decisione del ricorso straordinario e di impugnazione del terzo « controinteressato »: un altro caso di denegata giustizia* (nota alla decisione sopra citata), in « Foro amm. », 1961, I, 1347.

Si tratterebbe di un atto di giudizio, come tale necessariamente estraneo e superiore all'atto che ne è oggetto. L'impugnativa giurisdizionale si porrebbe quindi in funzione di garanzia della legittimità (anche sostanziale) della *decisione*, come tale, e non potrebbe invece avere per oggetto la legittimità dell'originario provvedimento. Si tratterebbe, in definitiva, di un mero *iudicium rescindens*, cui non potrebbe tener dietro il *iudicium rescissorium*. L'esito dell'impugnativa potrebbe essere semplicemente l'annullamento della decisione in quanto viziata o errata, e non una nuova decisione sulla questione di legittimità dell'atto originario.

La tesi, a nostro avviso, non può avere altro fondamento che quella natura giurisdizionale o para-giurisdizionale della decisione del ricorso straordinario, che sopra abbiamo escluso (19). Se tale decisione è, come certamente è, un mero atto amministrativo, la sua posizione rispetto all'atto impugnato non può essere quella di un atto di giudizio, espressione di una funzione di giustizia volta esclusivamente alla tutela dell'interesse del ricorrente. L'Amministrazione, nel decidere il ricorso straordinario, non si pone *super partes*, non si limita a comporre, in conformità al diritto, un conflitto di interessi, ma, attraverso tale composizione, persegue il soddisfacimento di quello stesso interesse pubblico che costituisce la causa dell'atto impugnato. L'Amministrazione, cioè, agisce, anche nella decisione del ricorso straordinario, *come parte*, come portatrice di interessi propri, che si tratta di soddisfare nel modo migliore e più corretto (20). La decisione, perciò, essendo volta solo

(19) Così, infatti, esplicitamente la decisione dell'Ad. plen. citata alla nota precedente. La posizione del BACHELET appare ambigua. Da un lato, infatti, egli riafferma in maniera netta il carattere di atto amministrativo della decisione del ricorso straordinario e respinge tutte le fumose costruzioni basate sulla scissione fra qualifica formale amministrativa e carattere sostanzialmente giurisdizionale (v., in particolare, lo scritto cit. alla n. precedente); dall'altro, invece, nel sostenere la tesi riassunta nel testo, sembra cadere in quegli stessi errori di prospettiva, in quelle confusioni fra la posizione del ricorso straordinario *nell'ordinamento generale* e il suo modo di essere *all'interno dell'organizzazione amministrativa* che, con tanta efficacia, individua e respinge in linea di principio. L'accentuazione del carattere di *giudizio* del decreto di decisione finisce infatti col riproporre una pretesa natura *singolare, sui generis*, di questo atto, che pur si riconosce amministrativo. Significativa è l'analogia cui il B. è costretto a ricorrere fra il sindacato giurisdizionale della decisione del ricorso straordinario e il sindacato esercitato dalla Cassazione sulle *sentenze* delle corti di merito e delle giurisdizioni amministrative speciali (v. *Ric. straord.*, cit., n. 6, nota 83).

(20) Contra: Ad. plen. 24 maggio 1961, n. 12, *cit.* Il ricorso straordinario sarebbe deciso dall'Amministrazione non come parte, ma come autorità imparziale. E la garanzia dell'imparzialità sarebbe nel parere del Consiglio di Stato, parzialmente vincolante, salvo intervento del Consiglio dei Ministri. Non si avverte, ra-

indirettamente alla tutela degli interessi individuali, mentre il suo fine tipico, la sua causa, resta il soddisfacimento dell'interesse pubblico che è oggetto dell'atto impugnato, non può non accedere a quest'ultimo, non assorbirlo, sostituendolo completamente. La situazione, cioè, è esattamente la stessa che si determina nel ricorso gerarchico, nè in contrario potrebbe valere il carattere di *definitività* assegnato alla decisione di quest'ultimo. Si tratta, invero, di una qualificazione del tutto relativa e inidonea ad escludere (in via, appunto, *straordinaria*) un riesame *amministrativo* dell'atto (21).

Solo una decisione *giurisdizionale*, nella quale l'applicazione della legge al caso concreto non è strumentale rispetto al perseguimento di un interesse *di parte*, può dirsi *estranea*, superiore all'atto amministrativo che ne costituisce l'oggetto. Una decisione *amministrativa*, appunto perchè non può che essere intesa al perseguimento dello stesso fine dell'atto che ne è oggetto, *assorbe* necessariamente quest'ultimo, lo sostituisce, ponendosi come provvedimento concreto e non come atto di giudizio inteso solamente alla soluzione del conflitto di interessi.

L'impugnativa giurisdizionale della decisione del ricorso straordinario, se estesa anche al merito, al contenuto della decisione stessa, implica perciò necessariamente il sindacato sulla legittimità dell'atto originario, «assorbito» dal decreto presidenziale. L'annullamento di un decreto che abbia rigettato il ricorso straordinario non può che significare annullamento dello stesso atto impugnato col ricorso.

La tesi che combattiamo, negando quest'ultima conclusione, o finisce col togliere ogni contenuto di pratica utilità alla piena garanzia giurisdizionale, ammessa per mero ossequio formale ai principi costituzionali, ovvero è costretta a ricorrere a macchinose e inammissibili costruzioni, quali una pronuncia di rinvio allo stesso Capo dello Stato perchè emetta una nuova decisione ovvero la riapertura dei termini per la proposizione di un nuovo ricorso straordinario (22). L'evidente absurdità di simili conseguenze ultime è la migliore prova, riteniamo, dell'inesattezza della premessa.

In conclusione, quindi, non può negarsi che l'ammissibilità del ricorso straordinario è legata alla persistenza del principio dell'alternatività. Caduto questo, la struttura fondamentale del vigente ordinamento della giustizia amministrativa non po-

gionando in tal modo, che proprio la possibilità di quest'intervento dell'organo politico vanifica la pretesa imparzialità.

(21) La differenza che si vorrebbe vedere fra la decisione del ricorso straordinario e quella del ricorso gerarchico non potrebbe neppure fondarsi sul carattere di ricorso di mera legittimità del primo e di ricorso anche di merito del secondo. Invero, anche il ricorso gerarchico, in alcuni casi, è limitato ai soli vizi di legittimità: v. art. 27 regio decreto 30 dicembre 1923, n. 2841; articolo 164 regio decreto 5 febbraio 1928, n. 577.

(22) Cfr. BACHELET, *op. cit.*, n. 7.

trebbe più armonizzarsi con l'antico istituto. Questo dovrebbe perciò considerarsi definitivamente superato, pena l'obliterazione di quelle ineliminabili esigenze di certezza cui sopperisce il termine perentorio per la presentazione del ricorso giurisdizionale contro l'atto definitivo (23).

6) Le considerazioni fin qui svolte ci consentono di risolvere agevolmente la questione della legittimità costituzionale dell'art. 34, commi 2° e 3°, del testo unico sul Consiglio di Stato, ossia del principio dell'alternatività, con i suoi corollari, che costituiscono, per quanto detto, il cardine col quale sta o cade l'intero istituto del ricorso straordinario.

Il principio dell'alternatività è, anzitutto, contrastante *per se stesso* con le norme della Costituzione. L'improponibilità del ricorso giurisdizionale da parte di chi ha proposto ricorso straordinario non può in alcun modo giustificarsi di fronte alla norma fondamentale dell'art. 113 Cost.: «Contro gli atti della pubblica amministrazione è *sempre* ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa».

Si è obiettato, in contrario, che l'esclusione della tutela giurisdizionale, nel caso che ci occupa, sarebbe fondata sulla volontà dello stesso interessato, il quale, con la proposizione del ricorso straordinario, implicitamente rinuncerebbe al ricorso giurisdizionale. La preclusione di quest'ultimo sarebbe perciò giustificata da ragioni del tutto analoghe a quelle valedoli per l'ipotesi di acquiescenza al provvedimento amministrativo definitivo; e non può certo pensarsi che l'art. 113 Cost. estenda la sua efficacia ad escludere addirittura la possibilità di una rinuncia alla tutela giurisdizionale da parte dello stesso interessato (24).

La spiegazione volontaristica che vuol darsi della regola dell'alternatività è fittizia.

Come abbiamo visto, la *ratio* del principio è una altra. E, comunque, anche a prescindere da ciò, il ricorso a una pretesa rinuncia implicita nella proposizione del ricorso straordinario è artificioso e arbitrario. Si tratterebbe, invero, di una presunzione *iuris et de iure* di rinuncia. La figura del negozio assolutamente presunto è, però, come ormai na definitivamente chiarito la moderna teoria generale del diritto, inammissibile.

Ove la legge assegna ad un certo comportamento obiettivo gli stessi effetti che potrebbero conseguire ad un atto di volontà, prescindendo però dalla esistenza di una volontà diretta, *in concreto*, alla produzione degli effetti, parlare di negozio presunto (di rinuncia presunta, nel nostro caso) è una mera finzione, del tutto inidonea a dar ragione del fenomeno. In realtà, si deve riconoscere, in questi casi, che si è del tutto fuori dal campo della autonomia privata e del negozio giuridico (25).

(23) Cfr. MORTATI: *Sull'incostituzionalità*, cit.

(24) Cfr. BACHELET, *op. cit.*, n. 8; ROEHRSEN, *op. cit.*

(25) Cfr. SANTORO PASSARELLI: *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1954, p. 124 ss.

L'equiparazione, ai fini della produzione di certi effetti, di un fatto *obiettivo* ad un negozio non autorizza infatti a fingere l'esistenza di una volontà negoziale anche là ove la legge mostra di voler prescindere in maniera assoluta da essa.

Nella proposizione del ricorso straordinario non si può vedere una rinuncia alla tutela giurisdizionale, come nel caso dell'acquiescenza (che costituisce, appunto, dichiarazione tacita della volontà di rinunciare (26): la legge prescinde del tutto dall'esistenza o meno di una concreta volontà di rinunciare e assegna l'effetto preclusivo del ricorso giurisdizionale al comportamento obiettivamente considerato, al *fatto* della presentazione del ricorso al Capo dello Stato.

Orbene, l'esclusione della tutela giurisdizionale, alla luce dell'art. 113 Cost., può solo giustificarsi ove sia sancita quale effetto (negoziale) di una vera e propria rinuncia. È inammissibile, invece, che la preclusione discenda da un semplice comportamento obiettivo, da un *fatto* in senso stretto.

La preclusione dell'impugnativa giurisdizionale conseguente alla proposizione del ricorso straordinario, prescindendo in maniera assoluta da una volontà di rinuncia (negata, anzi, dallo stesso fatto della proposizione dell'impugnativa amministrativa) non può quindi non cadere di fronte alla categorica norma dell'art. 113 Cost.

7) Del resto, anche se gli argomenti sopra svolti fossero insufficienti, l'incompatibilità della regola dell'alternatività con l'art. 113 Cost. sarebbe ugualmente agevole da dimostrare, da un altro punto di vista.

Come abbiamo visto, la conseguenza principale dell'alternatività è l'esclusione di ogni impugnativa del decreto emesso su ricorso straordinario che involga il riesame del contenuto della decisione (27).

(26) A parte le dispute sull'esatta qualificazione dell'acquiescenza (accettazione del provvedimento, rinuncia al potere di impugnativa, rinuncia al diritto sostanziale deducibile in giudizio, accertamento della validità del provvedimento) la dottrina e la giurisprudenza assolutamente prevalenti riconoscono il carattere *negoziale* del comportamento e quindi intendono la preclusione dell'impugnativa come «effetto negoziale», nel senso chiarito dalla teoria del diritto civile. Non possiamo qui esaminare le obiezioni formulate recentemente dal GIANINI (voce *Acquiescenza*, in «Enciclopedia del Diritto»; cfr. anche GIOVENCO: *Notazioni in tema di acquiescenza al provvedimento amministrativo*, in «Riv. trim. dir. pubbl.», 1959, 844). Ci sembra, comunque, che l'effetto preclusivo dell'acquiescenza, di fronte all'art. 113 Cost., possa giustificarsi solo in quanto effetto negoziale, ricollegato ad una precisa manifestazione di volontà dell'interessato.

(27) Che questa esclusione sia una conseguenza diretta del principio dell'alternatività, come esattamente ritiene la giurisprudenza, è provato dal fatto che, come abbiamo visto, l'impugnativa della decisione per vizi sostanziali si risolve necessariamente nell'impugnativa del provvedimento originario. *Contra*, date le diverse premesse accolte, BACHELET, *op. cit.*

Ma se questa decisione è un atto amministrativo, non si può assolutamente sfuggire all'applicazione del secondo comma dell'art. 113, per il quale la tutela giurisdizionale non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione o per determinate categorie di atti. Anche a voler ammettere che la presentazione del ricorso straordinario implichi rinuncia all'impugnativa giurisdizionale, certamente gli effetti di tale rinuncia non potrebbero mai estendersi al gravame contro il *futuro* decreto di decisione. Una rinuncia preventiva all'impugnativa di un atto non ancora emanato non può infatti ammettersi alla stregua dei principi della giustizia amministrativa (28) e, tanto meno, di fronte alla categorica norma dell'art. 113 Cost.

D'altronde, il tentativo, fatto da alcuni (29), di dimostrare, sempre sul presupposto della natura amministrativa della decisione, l'impossibilità che questa leda diritti o interessi legittimi, e quindi l'insussistenza del presupposto per l'applicazione dell'art. 113, deve ritenersi fallito.

La tesi si fonda su un particolarissimo valore assegnato al carattere «straordinario» del ricorso al Capo dello Stato.

Si tratterebbe di un rimedio *extra iuris ordinem*, sfornito dei caratteri di guarentigia giuridica, che conserverebbe tuttora, in virtù del principio dell'alternatività, i caratteri originari di una istanza in via di grazia. La proposizione del ricorso avrebbe, per l'interessato, il significato di un affidamento dei propri interessi alla buona grazia del sovrano, al di fuori di ogni garanzia giuridica (che non sia quella rappresentata dalle norme di ordine procedurale). Nessun interesse giuridicamente rilevante, e quindi tutelabile in sede giurisdizionale, potrebbe vantare il ricorrente rispetto alla sostanza della decisione «graziosa» cui si è rimesso. La presentazione del ricorso, perciò, presupporrebbe già avvenuta (per via di decadenza o d'altro), ovvero implicherebbe essa stessa, necessariamente (per via di rinuncia), la degradazione dell'interesse legittimo leso dall'atto impugnato a mero interesse semplice, sfornito di ogni tutela giurisdizionale (30).

Secondo il BENVENUTI: *Appunti di diritto amministrativo*, 1957, p. 247, la non impugnabilità della decisione del ricorso straordinario dipenderebbe dalla natura di atto politico (sia pure in senso ampio) che a questa dovrebbe riconoscersi. La tesi non sembra fondata e, a contrastarla, è sufficiente il rilievo dell'obbligo di motivazione del decreto di decisione (cfr. BACHELET, *op. cit.*, nota 78).

(28) È pacifica, infatti, l'inammissibilità dell'acquiescenza ad un atto non ancora emanato, per quanto sia in corso il procedimento per la sua formazione.

(29) SANDULLI: *Sull'ammissibilità del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, cit.

(30) L'ANDRIOLI: (*Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi*, cit.), che segue l'ordine di idee del Sandulli, esclude che la presentazione del ricorso straordinario possa avere, sotto il vigore della nuova Costituzione, l'efficacia di una rinuncia definitiva alla tutela giurisdizionale e

La decisione non potrebbe mai violare, quindi, un interesse legittimo, ormai definitivamente escluso dalla stessa presentazione del ricorso.

La confutazione di questa, certamente abilissima, costruzione è già stata fatta, in modo esauriente, dal Ciardulli (31).

Basta richiamare una considerazione, che sembra decisiva: tutti gli argomenti addotti si spuntano inevitabilmente contro l'esigenza di tutela dei controinteressati. L'interesse che questi hanno alla conservazione dell'atto impugnato non può certo dirsi degradato a interesse semplice. L'esclusione della tutela giurisdizionale di questo interesse non potrebbe perciò in alcun modo giustificarsi (32).

Inoltre, anche per quanto riguarda l'interessato, la tesi che combattiamo si risolve in un circolo vizioso: in sostanza, l'interesse legittimo degraderebbe a interesse semplice per l'esclusione di ogni tutela giurisdizionale, e tale esclusione si giustificerebbe proprio per quella degradazione. In realtà, se si segue, come crediamo si debba seguire, l'opinione (in realtà, non incontrovertibile) che fa dell'interesse legittimo una figura di diritto sostanziale, non si può ammettere che la preclusione del ricorso giurisdizionale implichi la sua degradazione a interesse semplice. Altro è la tutela indiretta di un interesse individuale offerta da norme di diritto sostanziale e altro sono i mezzi processuali di realizzazione di tale tutela. Non può quindi ammettersi che la decisione del ricorso straordinario sia, per sua natura, inidonea a ledere interessi giuridicamente tutelati (in senso sostanziale) ed è quindi da escludere ogni limite alla sua impugnabilità in sede giurisdizionale (33).

9) Concludendo: l'alternatività del ricorso straordinario con il ricorso giurisdizionale non può in alcun modo conciliarsi con i principi costituzionali. Non potendo, del resto, il ricorso straordinario reggersi senza quel principio nel vigente sistema della giustizia amministrativa, è l'intero istituto che deve ritenersi viziato di incostituzionalità.

possa quindi produrre, essa stessa, la degradazione dell'interesse legittimo (o del diritto soggettivo) a interesse semplice.

A suo avviso, perciò, l'ammissibilità del ricorso straordinario dovrebbe ormai essere confinata alle ipotesi in cui la tutela giurisdizionale sia già esclusa per l'intervento di decadenze o di altri fatti preclusivi legislativamente previsti.

(31) *Op. cit.*

(32) L'obiezione vale anche contro la tesi di ANDRIOLI, *op. cit.*, ugualmente viziata dalla considerazione esclusiva della posizione del ricorrente. La fondatezza del rilievo è ora riconosciuta dal SANDULLI (v. *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1959, p. 558).

(33) Il termine di decadenza per il ricorso giurisdizionale non incide, infatti, sull'interesse sostanziale, la cui deducibilità in giudizio può risorgere per l'intervento, ad esempio, di un nuovo atto parzialmente modificativo (anche, come afferma la giurisprudenza, nella sola motivazione) dell'atto precedente non impugnato in termine.

* * *

10) L'incompatibilità del ricorso straordinario con i principi costituzionali si rivela anche sotto un altro aspetto.

L'attribuzione al Presidente della Repubblica del potere decisorio non è compatibile con la posizione di quest'organo nel sistema della nuova Costituzione.

In proposito, occorre fare una premessa. In dottrina non c'è pieno accordo sull'individuazione dell'organo cui spetta la titolarità del potere di decisione.

È stato infatti sostenuto che l'intervento del Capo dello Stato avrebbe una mera funzione simbolica e formale, mentre la titolarità sostanziale del potere di decisione spetterebbe al Ministro competente (34). E ciò a seguito di un'evoluzione compiutasi prima dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana; onde sarebbe del tutto irrilevante, rispetto al ricorso straordinario, la identificazione della posizione che questa attribuisce al Presidente della Repubblica. Nulla impedirebbe, infatti, che funzioni meramente « simboliche », di pura forma, siano attribuite, nel campo amministrativo, al Presidente con legge ordinaria. Un problema di legittimità costituzionale si potrebbe porre solo ove una legge ordinaria volesse attribuire al Presidente la *titolarità sostanziale* di un potere amministrativo.

La tesi non sembra esatta.

Nell'ordinamento previgente, la decisione del ricorso straordinario era attribuita al re non in senso meramente formale, ma come atto rientrante nella sfera della sua competenza sostanziale. In ciò si manifestava la sua origine di « prerogativa regia ». La controfirma ministeriale non modificava la situazione. A prescindere dalla natura di questo atto nell'ordinamento monarchico, ed anche a voler ammettere che esso, nell'evoluzione costituzionale, fosse andato ben oltre la sua originaria funzione di « copertura » dell'irresponsabilità regia, certo non può affermarsi in via assoluta che, *in ogni caso*, gli atti controfirmati dal Ministro fossero espressione di un suo autonomo potere di deliberazione e che l'intervento del re fosse tipicamente rivolto ad una mera funzione di simbolo.

Il semplice fatto della necessità della controfirma ministeriale non è perciò minimamente decisivo (35).

Senza dubbio, il decreto reale controfirmato dal Ministro doveva considerarsi (come deve considerarsi oggi il decreto presidenziale (36) quale atto

(34) GIANNINI: *La giustizia amministrativa*, cit., p. 97; AMORTH: *Lineamenti dell'organizzazione amministrativa italiana*, Milano, 1950, p. 22; BACHELET, *op. cit.*, n. 3. La decisione dell'Ad. plen. 25 gennaio 1961, n. 1, cit., attribuisce invece al Ministro solo funzioni istruttorie e di impulso processuale, escluso ogni suo potere decisorio.

(35) Come invece sembra ritenere il BACHELET, cit.

(36) BALLADORE PALLIERI: *Dir. cost.*, cit., p. 169; SANDULLI: *Il Presidente della Repubblica e la funzione amministrativa*, in « Scritti giuridici in onore di Carne- lutti », vol. IV, Padova 1950, p. 215 ss.

complesso: ciascuno dei due organi (Capo dello Stato e Ministro) concorrevano con la sua volontà alla formazione dell'atto (37). Il problema dell'identificazione dell'organo *titolare* del potere esercitato per mezzo dell'atto si risolve perciò nell'identificazione della volontà *prevalente* nella sua formazione. Negli atti complessi c.d. *inequali* (38), infatti, l'atto emanato col concorso di distinte volontà deve ritenersi compreso nella sfera di competenza dell'organo alla cui volontà la legge dà valore prevalente, mentre il concorso degli altri organi assume il semplice valore di un presupposto.

Orbene, non sembra dubbio che, nel procedimento di decisione del ricorso straordinario al re, era la volontà di quest'ultimo che assumeva valore decisivo.

Il Ministro competente, istruito il ricorso e ottenuto il parere del Consiglio di Stato, fungeva da mero tramite di trasmissione di tale parere al re. Non poteva neppure dirsi che ad esso competesse la veste di *proponente*, essendo escluso ogni suo potere di determinare il contenuto del provvedimento (39). Al Ministro competeva soltanto il potere, ove non ritenesse opportuno seguire il parere del Consiglio di Stato, di sottoporre la questione al Consiglio dei Ministri. Con ciò non può dirsi si verificasse la devoluzione al Consiglio del potere di decisione del Ministro (40). In realtà, l'intervento del Consiglio dei Ministri aveva carattere *consultivo* e non *deliberativo*, al pari di quello del Consiglio di Stato (41). Ciò risulta dal confronto fra la disposizione dell'art. 14, 2° co., del testo unico sul Consiglio di Stato (« quando il provvedimento sia contrario al parere del Consiglio di Stato, deve farsi constare dal decreto reale che è stato *pure udito* il Consiglio dei Ministri ») e quella dell'art. 25, 2° co., del testo unico sulla Corte dei Conti, per la quale la registrazione con riserva è condizionata alla *risoluzione* del Consiglio dei Ministri « che l'atto o decreto debba aver corso ». Non sembra che l'argomento letterale sia superabile: l'ipotesi in esame appare perciò estranea alla previsione generica dell'art. 1, n. 7, regio decreto 14 novembre 1901, n. 466 (per il quale sono sottoposti al Consiglio dei Ministri tutti gli affari per cui debba provvedersi mediante decreto reale con precedente parere del Consiglio di Stato, quante volte il Ministro competente non intenda uniformarsi a tale parere). Qui non c'è devoluzione al Consiglio dei Ministri di un potere deliberativo, che

non spetta al singolo Ministro, ma al Capo dello Stato.

In definitiva, nel sistema previgente, il re provvedeva sul ricorso straordinario confortando la decisione o con il parere del Consiglio di Stato o con quello del Consiglio dei Ministri. L'iniziativa spettante al Ministro competente di sollecitare il parere di quest'ultimo collegio non poteva vincolare la decisione regia. Nulla vietava che il re, nell'emanazione della decisione, si conformasse all'avviso del Consiglio di Stato, malgrado il contrario parere del Ministro e del Consiglio dei Ministri (42). Ciò è sufficiente a far ritenere effettiva, sostanziale l'attribuzione al re del potere di decisione.

E, invero, se l'organo decidente fosse il Ministro, non si vede proprio come potrebbe concepirsi un'attività *consultiva* del Consiglio dei Ministri nei suoi confronti, ossia nei confronti di uno dei suoi membri (43).

Si deve quindi riconoscere che, al momento dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la decisione del ricorso straordinario rientrava nella sfera di competenza propria del sovrano; il suo intervento non aveva una semplice funzione di rivestimento simbolico di un atto deliberato dal Ministro competente, ma, al contrario, era l'intervento del Ministro che doveva considerarsi accessorio e secondario.

Il problema della possibilità di attribuire un simile potere al Presidente della Repubblica, nel nuovo ordinamento, sussiste pertanto anche per chi ritenga che sia senz'altro da escludere che la Costituzione ponga limiti all'attribuzione di funzioni meramente formali al Capo dello Stato.

E il problema, deve aggiungersi, non è di semplice competenza. Non è sostenibile la tesi per cui, ove fosse riconosciuta l'incompatibilità dell'attribuzione di decidere il ricorso straordinario con la posizione costituzionale del Presidente della Repubblica, dovrebbe ritenersi trasferito il potere stesso al Governo, in virtù della competenza generale in materia amministrativa che di questo è propria (44). La trasformazione del ricorso al re in ricorso al governo implicherebbe, non un semplice trasferimento di competenza, ma una modificazione radicale della struttura dell'istituto. La portata dell'intervento del Ministro competente e del Consiglio dei Ministri sarebbe tutt'altra da quella prevista dalla legislazione in materia e dovrebbe perciò crearsi tutto un nuovo sistema di procedura.

Deve quindi concludersi che, allo stesso modo del principio dell'alternatività con il ricorso giurisdi-

(37) Contra: PORTA: *Natura del decreto reale che decide il ricorso straordinario*, in « Giur. it. », 1941, III, 113, il quale ritiene che, mancando nella specie una vera *proposta* del Ministro, non possa parlarsi di atto complesso. La controfirma assumerebbe il semplice valore di un visto esterno all'atto, che resterebbe espressione della sola volontà del Capo dello Stato.

(38) ZANOBINI: *Corso*, cit., vol. I, p. 256.

(39) Così PORTA, *op. cit.*

(40) FRANCHINI: *Il parere nel diritto amministrativo*, vol. II, Milano 1954, p. 87.

(41) Conf. Cons. Stato, sez. V, 15 giugno 1955, n. 461, in « Riv. amm. », 1956, II, 133.

(42) Cfr. MORTATI: *Sull'incostituzionalità*, cit., nota 15.

(43) Il BACHELET, *op. cit.*, pur riconoscendo che l'intervento del Consiglio dei Ministri ha natura *consultiva* (nota 7), attribuisce egualmente al Ministro il potere decisivo.

(44) SANDULLI: *Sull'ammissibilità*, cit. La tesi è stata, in passato, sostenuta dal MORTATI: *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1949, p. 408.

zionale, l'attribuzione del potere decisorio al Capo dello Stato costituisce un cardine del ricorso straordinario, per cui, caduta tale attribuzione, non può non cadere l'intero istituto.

11) La decisione del ricorso straordinario era dunque espressione di un potere proprio del re, era un atto di iniziativa sovrana.

Il suo fondamento era nella disposizione dell'articolo 5 dello Statuto albertino: « Al Re solo appartiene il potere esecutivo ». Riconosciuta, infatti, la natura formalmente e sostanzialmente amministrativa dell'atto, il potere di decisione non poteva ritenersi attribuito al re se non nella sua veste di Capo dell'esecutivo. Del resto, i principi della monarchia costituzionale non sembrano consentire soluzione diversa: il potere di decisione non poteva fondarsi su una pretesa funzione sovrana del re, come tale, esplicitamente al di sopra e al di fuori dell'ordinamento amministrativo (45).

Comunque, a prescindere da ciò, è chiaro che solo la configurazione di una competenza generale del re nel campo amministrativo (fosse essa espressione della sua veste di Capo dell'esecutivo, ovvero di Capo dello Stato) poteva giustificare l'attribuzione ad esso di un potere di iniziativa, quale quello che si esercitava nella decisione del ricorso straordinario.

Con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, il presupposto è caduto.

Al Presidente della Repubblica non è più riconosciuta la qualifica di capo dell'esecutivo, né gli è attribuita una competenza amministrativa di carattere generale (spettante, invece, al Governo).

Gli atti amministrativi alla cui formazione il Presidente concorre non possono che essere tipici: costituiscono un numero chiuso non suscettibile di estensione per via analogica.

Si tratta di vedere se l'elencazione di questi atti contenuta nella Costituzione possa essere integrata, con l'aggiunta di altri provvedimenti specifici, dalla legge ordinaria.

La risposta sembra non possa essere che negativa.

Gli interventi del Presidente della Repubblica nel campo amministrativo non potrebbero essere estesi oltre i limiti segnati dalla Costituzione senza modificare l'equilibrio delle competenze da questa sancito (46). La previsione costituzionale di determinati atti amministrativi attribuiti al Presidente della Repubblica potrebbe considerarsi rivolta semplicemente a rivestire della garanzia costituzionale alcune soltanto delle competenze presidenziali, solo se fosse sostenibile che l'intervento del Presidente nell'amministrazione trovi fondamento in una competenza di carattere generale, che invece non può che escludersi di fronte alla norma dell'articolo 95 Cost.

Del resto, anche se fosse vera, in principio, la tesi opposta, non potrebbe non fissarsi un preciso limite alla potestà del legislatore ordinario di ampliare la sfera degli atti amministrativi di competenza presidenziale.

In proposito, è opportuno richiamare una distinzione che, nell'ambito di questi atti, è fatta dalla migliore dottrina.

La norma dell'art. 89 Cost. (« nessun atto del Presidente della Repubblica è valido se non è controfirmato dai ministri proponenti, che ne assumono la responsabilità ») sembra attribuire in ogni caso la competenza a *deliberare* l'atto al Ministro « proponente », limitando l'intervento del Presidente della Repubblica a una mera funzione simbolica, di suggello formale (47). Sembrerebbe, cioè, che debbano ormai escludersi, in modo assoluto atti rientranti, in senso sostanziale, nella competenza del Capo dello Stato, atti, cioè, la cui *deliberazione* possa ad esso spettare.

In realtà, l'esame completo delle norme costituzionali che prevedono competenze presidenziali convince della fallacia di questa conclusione.

Esistono due specie ben distinte di atti presidenziali (48). Alcuni (ad es., la nomina del Consiglio dei Ministri) rientrano prevalentemente nella competenza del Capo dello Stato, che ne ha l'*iniziativa*, mentre il Ministro si limita a controfirmarli. Altri, invece (ed è la regola), rientrano nella competenza del Ministro, sono da questi deliberati, ma devono ricevere anche l'assenso del Presidente della Repubblica (49) e devono essere da questi firmati.

Orbene, l'attribuzione, mediante legge ordinaria, al Presidente della Repubblica di un atto del secondo tipo potrebbe forse considerarsi legittima, in quanto non avrebbe il valore di spostare l'ordine costituzionale delle competenze, restando sempre attribuita al governo la potestà deliberativa, l'iniziativa della formazione dell'atto (50).

Certamente, però, il legislatore ordinario non potrebbe mai attribuire al Presidente della Repubblica un atto del primo tipo, non contemplato dalla

(45) Sul punto, cfr. CIARDULLI, *op. cit.*

(46) Così AGRO', *op. cit.* Contra: SANDULLI: *Sull'ammissibilità*, cit.

(47) Così: A. GIANNINI: *Il Presidente della Repubblica*, in *Scritti giuridici in onore di A. Scialoja*, vol. IV, Bologna, 1953, p. 227 ss.; AMORTH: *op. loc. cit.*

(48) La distinzione è delineata con molta chiarezza dal BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 169 ss. La questione è ampiamente trattata dal GUGLIELMI: *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in « La Corte Costituzionale » (Raccolta di studi), Roma, 1958, p. 463 ss.

(49) Tale assenso ha una portata sostanziale, rappresenta un vero e proprio concorso di volontà e non un mero suggello formale. La funzione dell'intervento presidenziale deve ritenersi essere quella di un controllo della rispondenza all'interesse oggettivo e generale dello Stato degli indirizzi della maggioranza al potere. V. BALLADORE PALLIERI, *op. cit.*, p. 168; BARILE: *I poteri del Presidente della Repubblica*, in « Riv. trim. dir. pubbl. », 1958, 295.

(50) In questo senso la recentissima sentenza della Corte Costituzionale 19 aprile 1962, n. 35, che ha ritenuto giustificato l'intervento del Presidente della Repubblica nell'emanazione di provvedimenti amministrativi di particolare rilievo, non contemplati dalla Costituzione, in quanto l'intervento stesso non sia richiesto come partecipazione determinante alla formazione dell'atto.

Costituzione. Devolvendo al Capo dello Stato un potere autonomo di iniziativa nel campo amministrativo, si verrebbe infatti, senza alcun dubbio, ad infrangere i confini segnati dal costituente alle competenze degli organi supremi. In particolare, l'attribuzione del potere di decisione del ricorso straordinario (che non è prevista dalla Costituzione) avrebbe l'effetto di snaturare la figura del Capo dello Stato, attribuendogli quella veste di organo supremo dell'Amministrazione, che, come abbiamo visto, spettava al re, ma è nettamente esclusa dalla Costituzione repubblicana.

Il potere regio (potere autonomo, *proprio* del re) di decidere il ricorso straordinario non può quindi perpetuarsi nel regime repubblicano. Esso non può attribuirsi a nessuno degli organi contemplati dalla Costituzione: non al Presidente della Repubblica, che non può assumere competenze amministrative non previste nella Carta costituzionale, e neppure al Governo, dato che, come abbiamo visto, l'attribuzione a questo finirebbe col creare un istituto del tutto nuovo, sconvolgendo la struttura del ricorso quale definita dalla legislazione intervenuta sotto il vigore dello Statuto albertino.

* * *

12) Gravi ed insuperabili sono quindi, ad onta della prassi invalsa, i motivi di inammissibilità del ricorso straordinario nel nuovo ordinamento costituzionale.

Nè, certo, può valere contro di essi il fatto che alcune leggi successive alla Costituzione (51) facciano riferimento al ricorso straordinario come ad un istituto vigente. È chiaro che queste stesse leggi devono ritenersi inficiate dal vizio di incostituzionalità che affetta l'istituto da esse regolato in qualche particolare.

Apparentemente, un argomento più solido sembra potersi trarre dall'art. 23, 4° co., dello Statuto della Regione siciliana, per il quale « i ricorsi amministrativi, avanzati in linea straordinaria contro atti amministrativi regionali, saranno decisi dal Presidente regionale, sentite le Sezioni regionali del Consiglio di Stato ». Com'è noto lo Statuto siciliano (approvato con decreto luogotenenziale 15 maggio 1946, n. 455) è stato convertito in legge costituzionale « ai sensi e per gli effetti dell'articolo 116 della Costituzione » (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 2, art. 1). Sembrerebbe quindi indiscutibile la legittimità di un istituto presupposto da una norma costituzionale, che ne dà una regolamentazione particolare per un'ipotesi specifica.

In realtà, anche l'art. 23 non offre alcun argomento favorevole alla legittimità del ricorso straordinario (52).

(51) Art. 7, legge 21 dicembre 1950, n. 1018, che istituisce una nuova tassa di ricorso.

(52) Sulla questione, v. CIARDULLI, *op. cit.*

Anzitutto, si deve notare che, se, effettivamente, il ricorso al Presidente della Regione è lo stesso ricorso straordinario, con il solo mutamento dell'organo decidente, il contrasto che, come abbiamo visto, esiste fra l'istituto generale e la Costituzione, non che essere eliminato dall'art. 23, comporterebbe l'illegittimità di questa norma e quindi la sua caducazione.

Le norme dello Statuto hanno infatti grado inferiore a quelle contenute nella Costituzione: il loro limite inderogabile è fissato dall'art. 116 Cost., che stabilisce in maniera precisa il loro possibile contenuto nella determinazione di *forme e condizioni particolari di autonomia*. L'attribuzione di efficacia costituzionale alle norme dello Statuto (come, del resto, risulta dalla lettera stessa della legge costituzionale, n. 2 del 1948) non può quindi estendersi a quelle disposizioni che risultino in contrasto con i principi della Costituzione (53).

Rientra nello stesso concetto dell'autonomia che l'ordinamento di un ente autonomo non possa ispirarsi a principi contrastanti con quelli che reggono l'ordinamento sovrano, da cui trae il proprio fondamento.

Stabilito, pertanto, che il ricorso straordinario al Capo dello Stato non può conciliarsi con i principi della Costituzione, l'attribuzione della relativa competenza ad un organo regionale (operata prima dell'entrata in vigore della Costituzione) deve ritenersi travolta dall'eliminazione radicale dell'istituto. E quindi la successiva recezione dello Statuto nell'ordinamento costituzionale non può essersi estesa alla norma dell'art. 23, ormai definitivamente caducata fin dal momento dell'entrata in vigore della Costituzione.

Peraltro, sembra più esatto ritenere che il ricorso al Presidente della Regione sia un istituto del tutto diverso dal tradizionale ricorso straordinario e che quindi nessun argomento a favore del secondo possa esser tratto dalla disciplina del primo (54).

Comunque, quale che sia la ricostruzione esatta di questo speciale ricorso, è indubitabile che la natura della norma che lo contempla impone la necessità di verificarne la legittimità costituzionale e che costituirebbe un'inammissibile inversione logica il voler trarre da essa argomenti per la soluzione della questione di legittimità costituzionale dell'istituto generale che essa sembra presupporre.

MARCELLO CONTI
PROCURATORE DELLO STATO

(53) Cfr. Corte Cost. 27 febbraio 1957, n. 38; MORTATI: *Sull'incostituzionalità dell'art. 23, ult. co., Statuto Reg. sic.*, cit.

(54) Così BACHELET, *op. cit.*, nota 11. Contra: LANDI: *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Milano, 1951, p. 78 ss.

NOTE DI DOTTRINA

LUIGI MONTESANO: **Processo civile e pubblica amministrazione** in « Trattato del processo civile », diretto da Francesco Carneletti, Napoli, 1960.

È la prima volta, a quanto ci risulta, che un trattato di diritto processuale civile dia tanto rilievo alla posizione della P.A. nel processo civile, sia per quanto attiene alla tutela dei diritti soggettivi nei suoi confronti, sia per ciò che riguarda la realizzazione delle sue pretese fuori del processo.

Ciò è per noi motivo di vivo compiacimento anche se non condividiamo le premesse, da cui parte l'Autore, e la maggior parte delle conseguenze cui perviene.

Il tema, che l'Autore si propone di dimostrare, è la insussistenza di quelle, che, da circa un secolo, sono definite le *peculiari limitazioni delle potestà processuali civili riguardo all'attività amministrativa* e che la maggior parte della dottrina e la giurisprudenza riconducono al principio della *divisione dei poteri*.

L'Autore, pur accettando i risultati, cui è pervenuta la giurisprudenza, ne ricerca un *diverso fondamento* e perviene alla conclusione che non si tratta di effetti processuali, ma di particolari applicazioni delle norme sulla tutela giurisdizionale dei diritti o conseguenze processuali della sostanziale imperatività inerente ai provvedimenti dell'autorità, così trasportando sul terreno sostanziale quelli, che finora sono stati ritenuti effetti processuali. Egli in sostanza tenta di dare un'originale ed autonoma interpretazione degli artt. 4, 5, 7 e 8 della legge 20 mar. 1865, n. 2248, allegato *E*, che prescinde dal travaglio secolare della dottrina e della giurisprudenza, le quali su queste e poche altre norme hanno creato il vigente ordinamento amministrativo. La funzione storica dell'art. 4, secondo l'Autore, si sarebbe esaurita nella precisazione che, attribuendosi al giudice la tutela dei diritti, non gli si trasferivano anche le funzioni amministrative già attribuite ai Tribunali del contenzioso ed agli organi contenziosi della P.A. e, conseguentemente, che al cittadino, il quale avesse esaurito le vie giudiziarie, fosse ancora consentito esperire i vecchi rimesi amministrativi per la eliminazione dell'atto illegittimo.

Per quanto attiene all'art. 5 l'Autore, prendendo spunto anche da recenti studi sul giudizio di costituzionalità delle leggi (che, per la verità, ha ad oggetto sia l'atto legislativo con riferimento alle disposizioni costituzionali, che ne regolano la for-

mazione, sia la norma in esso contenuta, in relazione alle disposizioni sostanziali della Costituzione) afferma che la disapplicazione si riferisce alle norme contenute nell'atto, non all'atto ed esclude, quindi, che il giudice, per disapplicare l'atto-norma, debba pronunciare sull'atto. La disapplicazione implicherebbe un giudizio incidentale sulla legittimità dell'atto, una pregiudiziale amministrativa nel processo civile, che, secondo l'Autore, il giudice potrebbe decidere *incidenter tantum* e senza che si formi giudicato sulla legittimità dell'atto.

Il principio accolto dall'Autore contrasta, a nostro avviso, con il sistema vigente, che solo eccezionalmente attribuisce all'autorità giudiziaria ordinaria (in sede penale) il potere di decidere *incidenter tantum* una controversia amministrativa (artt. 20 e 21 C. p. c.). L'art. 295 C. p. c., infatti, prevede la sospensione del processo civile in attesa che il giudice competente decida la controversia amministrativa.

La disapplicazione, come riteniamo di avere altra volta dimostrato, non implica una pronunzia, neppure *incidenter tantum*, sulla legittimità, ma solo sulla estrinseca legalità dell'atto amministrativo (*Rassegna* 1952, p. 37-40; *ivi* 1953, p. 125).

L'Autore, che dichiara di aderire alla teoria della responsabilità indiretta della P.A., nega, poi, che a questa siano applicabili i principi della colpa aquiliana. La responsabilità della P.A. sarebbe, perciò, fondata sulla perdurante efficacia dell'atto illegittimo, che legittimamente sacrificerebbe il diritto del privato; essa, perciò, sarebbe sostanzialmente in ogni caso responsabilità da atto legittimo.

Questa responsabilità, però, l'Autore esattamente ricollega non a qualsiasi lesione (violazione) di norme; ma solo alla illegittimità dell'atto nella parte, in cui dispone un sacrificio patrimoniale. Conseguentemente resta escluso che il giudice ordinario possa, sia pure *incidenter tantum*, accertare l'eccesso di potere, che non attiene mai alla parte del provvedimento, che sacrifica il diritto del privato.

Sulle orme dello Scialoja, sostanzialmente ammette una doppia tutela, ponendo come criterio di discriminazione della giurisdizione la *causa potendi*, con la conseguenza che un provvedimento, il quale, come atto imperativo non è mai lesivo dell'altrui diritto, potrebbe essere impugnato al Consiglio di Stato per violazione delle norme, che lo regolano (c.d. norme di azione) e potrebbe dar

luogo ad azione giudiziaria, per la parte, in cui è disposto il sacrificio patrimoniale.

È evidente la conseguenza: se il risarcimento è chiesto per un vizio dell'atto, che non incide sul diritto soggettivo, il giudice rigetta la domanda, non declina la giurisdizione. I tradizionali limiti della giurisdizione nei confronti della P.A. si traducono, così, in necessari riflessi processuali della soggezione del cittadino alla potestà sovrana della P.A. ed alla imperatività degli atti amministrativi, ancorchè illegittimi.

L'Autore, esamina poi, diffusamente i casi di applicazione dell'art. 4 legge 20 marzo 1865, allegato E, n. 2248, che restringe alla eliminazione di una obiettiva incertezza, la quale dà luogo a sentenza dichiarativa, ed all'accertamento di una turbativa ad un diritto assoluto del cittadino o di un inadempimento, che danno luogo solo a sentenza di condanna a risarcimento del danno.

Passando, poi, ad esaminare le singole azioni esperibili contro la P.A., l'Autore esclude che vi siano limiti alla giurisdizione, per ravvisare solo effetti processuali conseguenti a posizioni di diritto sostanziale, quali, ad esempio, l'infungibilità di ogni prestazione della P.A., l'insussistenza di diritti di fronte al merito amministrativo, l'insussistenza di norme, che concedano in astratto, la tutela invocata dall'attore.

Anche a proposito delle decisioni di annullamento l'Autore accoglie i risultati della giurisprudenza, sostituendovi il fondamento razionale: da queste decisioni non sorge diritto a risarcimento (salva l'ipotesi dei diritti affievoliti, per i quali è dovuto un indennizzo, ma su basi diverse) perchè non eliminano in radice la situazione creata dall'atto annullato, ma impongono un procedimento regolato da norme di azione.

In conclusione, secondo l'Autore, il giudice civile è sempre incompetente a pronunciare in via principale l'illegittimità dell'atto; ma è sempre competente a pronunciare il risarcimento del danno conseguente a tale illegittimità, sia che questa debba da lui essere accertata *incidenter tantum*, sia che sia stata accertata dal giudice amministrativo. Questi, a sua volta, è sempre competente a pronunciare l'illegittimità dell'atto, anche se abbia leso un diritto soggettivo, ed è incompetente per i danni.

Per quanto attiene all'esecutorietà degli atti amministrativi l'Autore, pur di negare una qualsiasi deroga al divieto della ragione fattasi ed al principio generale della necessaria verifica giurisdizionale delle pretese (in verità meno generale di come spesso si dica) afferma che esso è un effetto della imperatività, requisito sostanziale dell'atto, e rappresenta l'attuazione di *situazioni assolute*, la realizzazione di un interesse con l'esercizio di potestà sostanziale, che gli è coordinata.

Ora, anche ammesso, per seguire l'esempio dell'Autore, che l'atto di requisizione dia la piena disponibilità della cosa requisita, resta sempre il fatto che la P.A. si impossessa di essa senza la previa verifica giurisdizionale della pretesa e senza un'esecuzione giudiziaria, il che è senza dubbio una deroga ai principi generali.

Coerentemente alle premesse, l'Autore nega che fra autorità giudiziaria e P.A. possa sussistere un « conflitto » di attribuzione. Le norme contenute nella legge del 1877 e nel vigente codice di rito attribuirebbero alla Corte di Cassazione il potere di accertare *una particolare infondatezza della domanda a causa dei poteri attribuiti alla P.A.*, la improponibilità risolvendosi nella carenza assoluta di diritto nei confronti della P.A.

La Cassazione, quale giudice del conflitto, avrebbe la potestà di pronunciare su una particolare infondatezza della domanda e la competenza giudiziaria andrebbe riferita a tale potestà con la conseguente duplicità di effetti delle sentenze: ritenendo infondata la questione (di giurisdizione) la Corte negherebbe la propria competenza e riconoscerebbe quella del giudice di merito; accogliendola, invece, deciderebbe competenza e merito, dichiarando infondata la domanda a causa dei poteri della P.A.

L'Autore, sempre coerente alle premesse, esclude infine, che la P.A. possa denunciare il conflitto di attribuzioni con l'Autorità giudiziaria alla Corte Costituzionale. Su questo punto, peraltro, riteniamo che sia sufficiente riportarsi a quanto avemmo occasione di scrivere nella *Raccolta di studi, sulla Corte Costituzionale* (vedasi anche LUCIFREDI voce *Conflitto di Attribuzione*, in « Enciclopedia del diritto », IV, p. 284; contra: Manca e Berruti, voce *Conflitto*, in « Novissimo Digesto italiano », II, p. 46).

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE - Giudizi incidentali di legittimità - Leggi provvedimento - Giudizio sulla rilevanza - Possibilità di diversa pronuncia. (Corte costituzionale, sentenza n. 78 del 22 dicembre 1961 - Pres.: Cappi; Rel.: Cassandro),

Il giudizio sulla rilevanza della questione incidentale di costituzionalità spetta esclusivamente al giudice *a quo*.

Tuttavia non è da escludere che nei gradi successivi di giudizio una diversa pronuncia sulla rilevanza comporti, come sua conseguenza, l'inefficacia della sentenza della Corte che sia stata pronunciata in base al precedente giudizio.

Questa sentenza rappresenta la più autorevole delle conferme della esattezza della tesi sostenuta su questa Rassegna, 1961, pagg. 35 segg.

Il meccanismo giudiziario per l'introduzione della questione di legittimità costituzionale è quello che è: concepito per le leggi-norma, deve di necessità funzionare anche nell'ipotesi che la controversia costituzionale sorga a proposito di una legge-provvedimento. D'altra parte, non può la Corte Costituzionale confiscare i poteri del Giudice del processo c.d. principale e decidere, essa, delle questioni di diritto soggettivo, la cui soluzione in un senso determinato costituisce la premessa necessaria per la rilevanza — dice la sentenza annotata — o per la stessa esistenza — oserebbe dire il commentatore — della questione di legittimità costituzionale. Meno che mai, poi, si può pensare che un'ipotesi da lavoro in ordine alla questione di fondo dibattuta nel processo principale (com'è quella che si concreta nell'ordinanza di trasmissione degli atti), per il puro e semplice fatto di essere stata tenuta a base di una pronuncia di legittimità costituzionale, trasformi la sua natura in quella di una certezza assiomatica: in altri termini, che un'ordinanza si trovi rivestita del valore che è proprio della sentenza passata in cosa giudicata.

E' forza, pertanto, concludere che il carattere ipotetico e provvisorio dell'ordinanza che ha introdotto il giudizio di legittimità costituzionale si riverbera nella sentenza che tale giudizio conclude.

Se le ulteriori mete che il processo principale verrà a raggiungere dopo la conclusione dell'episodio di legittimità costituzionale confermeranno l'ipotesi che sta a base dell'Ordinanza di trasmissione, la sentenza della Corte costituzionale spiegherà tutti gli effetti che le sono propri. Se l'ordinanza si rileverà frutto di un apprezzamento erroneo, e comunque inesatto, la sentenza costituzionale esterà caducata.

La Corte costituzionale, nella pronuncia che qui si esamina, riconduce il fenomeno sopra descritto all'apprezzamento della « rilevanza » della questione di legittimità costituzionale. Si vera sunt exposita, la questione di legittimità costituzionale è rilevante ai fini del decidere, e la pronuncia dell'Alta Sede del sindacato degli atti legislativi è efficace. Diversamente, la sentenza costituzionale rimane priva di efficacia.

Crediamo che, per quanto dubbi di carattere astrattamente teorico questa costruzione giuridica possa suscitare, non ci sia altra via per ricondurre la particolarità in esame nelle linee generali del processo costituzionale, come sono tracciate dalle leggi vigenti.

Che, poi, sia necessario istituire delle regole ad hoc per il sindacato delle leggi provvedimento, ove si ritenga necessario per il futuro fare ancora ricorso a questo tipo di atti, è altro discorso, in ordine al quale dovrebbe regnare la concordia.

F. A.

CORTE COSTITUZIONALE - Ricorso per conflitti di attribuzione e impugnazione di leggi in via principale - Cessazione della materia del contendere. (Corte costituzionale, 14 febbraio 1962, n. 3 - Pres.: Cappi; Rel.: Manca).

La cessazione della materia del contendere è pronuncia, che attiene all'oggetto della controversia e non al processo, come la rinuncia.

La pronuncia sulla competenza presuppone la permanenza del contrasto e, quindi, dell'interesse alla pronuncia stessa, che non sussistono quando sia venuto meno l'oggetto della controversia.

L'annullamento *ex-tunc* del provvedimento, che ha dato origine al ricorso, travolge anche l'affermazione di competenza contenuta nelle sue premesse e fa cessare la materia del contendere.

Prendiamo atto della decisione, che ha risolto una delicata questione d'ordine processuale e che, perciò, rappresenta un altro punto fermo nella disciplina del processo costituzionale. L'affermazione che la pronuncia di cessata materia del contendere attiene al merito ed implica l'accertamento della cessazione del conflitto per riconoscimento, sia pure implicito, della incompetenza dell'ente, che ha emanato l'atto, soddisfa pienamente l'interesse dell'ente ricorrente.

Dato l'interesse, che presenta la questione, riteniamo opportuno riportare integralmente la motivazione della sentenza.

1) La difesa dello Stato, anche nell'attuale controversia, deduce che nei giudizi per conflitto di attribuzione non si possa dichiarare cessata la materia del contendere. Vi osterebbero, si assume, le disposizioni dell'art. 27 ultimo comma delle norme integrative e dell'art. 38 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Per quanto riguarda peraltro l'ultimo comma dell'art. 27 (relativo ai conflitti di attribuzione), con la sentenza di questa Corte n. 74 del 1960, si è già rilevato che la rinuncia cui esso si riferisce incide esclusivamente sul processo e, qualora sia accettata, ne produce l'estinzione, mentre la dichiarazione che è cessata la materia del contendere costituisce pronuncia attinente all'oggetto della controversia, e perciò non trova impedimento nella norma citata.

Nè, d'altra parte, la formulazione letterale di questa, (che riproduce quella dell'art. 25 ultima parte, riguardante i giudizi di legittimità costituzionale proposti in via principale), in quanto non ammette altra causa di estinzione del processo diversa dalla rinuncia, contrasta con tale interpretazione, come insiste nel rilevare l'Avvocatura dello Stato.

La norma infatti deve essere intesa come temperamento del divieto contenuto nel precedente art. 22, relativo ai giudizi di legittimità costituzionale promossi in via incidentale, e che esclude, dato il carattere particolare di tali giudizi, più volte posto in luce dalla giurisprudenza di questa Corte, che in essi possano applicarsi gli istituti processuali della sospensione, della interruzione, e dell'estinzione, neppure quando, per qualsiasi causa, sia venuto a cessare il giudizio rimasto sospeso davanti all'autorità giurisdizionale. Temperamento che si spiega e si giustifica con la considerazione che i giudizi di legittimità costituzionale in via principale e quelli per conflitto di attribuzione, sono promossi soltanto su istanza degli organi costituzionalmente qualificati, ai quali si è coerentemente rimessa la valutazione circa l'opportunità, di fronte a situazioni sopravvenute, di desistere dal giudizio prima dell'emanazione della sentenza.

Dal coordinamento delle ricordate norme risulta chiarito il significato, e ne discende la conferma che esse operano esclusivamente nell'ambito del processo.

Nelle medesime pertanto non si può ricomprendere, come si è già ritenuto nella sentenza sopra ricordata, anche la dichiarazione della cessazione della materia del dibattito la quale, a differenza della rinuncia al processo, importa, da parte dell'organo giudicante, un'indagine circa il merito della contestazione.

2) Neppure giova alla tesi sostenuta dalla difesa dello Stato, il richiamo all'art. 38 della legge del 1953, n. 87 sopra citato. Questo stabilisce bensì quale debba essere la statuizione della Corte nel caso in cui sia chiamata a risolvere un conflitto di attribuzione, disponendo che deve dichiarare a quale degli organi costituzionali spetti il potere in contestazione, con il conseguente annullamento, se

sia stato emanato, dell'atto viziato da incompetenza. È palese peraltro che questa disposizione presuppone sussistente una situazione di contrasto, che la Corte costituzionale deve dirimere, ma non esige che, ad una siffatta statuizione, si debba, secondo che si assume, addivenire anche quando sia accertato che è venuto meno l'oggetto stesso della controversia, e, in conseguenza, come pure ha rilevato questa Corte nella sentenza n. 74 del 1960, sopra ricordata, anche l'interesse da parte del ricorrente ad ottenere una pronuncia sull'appartenenza del potere, ipotesi questa che si è appunto verificata nella specie.

3) L'Avvocatura dello Stato obietta che, sebbene il decreto emesso dal Presidente della Regione il 20 giugno 1961, abbia eliminato l'atto (cioè il precedente decreto del Presidente della Regione del 31 maggio 1961) che aveva dato luogo al ricorso, non ha tuttavia espressamente riconosciuto l'incompetenza della Regione siciliana a provvedere in materia di gioco d'azzardo. Onde, si assume, la permanenza dell'interesse alla risoluzione del conflitto, tuttora in atto, con il riconoscimento dell'esclusiva competenza dello Stato.

È peraltro da rilevare che, se anche nella motivazione del decreto del 20 giugno 1961 si accenna soltanto all'opportunità di porre nel nulla il precedente decreto, nel dispositivo viene precisato che quest'ultimo provvedimento è annullato, con effetto dal giorno della sua emanazione. Con quell'effetto cioè che è proprio dell'annullamento *ex tunc* e che, nella specie, importa una invalidazione, la quale investe nella totalità il precedente provvedimento, comprese le premesse del medesimo, contenenti affermazioni circa la competenza della Regione in materia di gioco d'azzardo, in contrasto con quanto ha già ritenuto questa Corte con le sentenze n. 58 del 26 novembre 1959 e n. 23 del 12 maggio 1961.

Ne deriva pertanto che, in base al decreto del 20 giugno 1961 (non impugnato dallo Stato), è venuto meno l'oggetto del giudizio promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, e che perciò, in conformità della richiesta della difesa della Regione, si deve dichiarare cessata la materia del contendere in relazione al decreto del 31 maggio 1961 ora impugnato, decreto al quale non si è data alcuna esecuzione.

4) Diverso da quello in esame è il caso prospettato dall'Avvocatura dello Stato di un ricorso relativo ad un atto con efficacia immediata, o limitata nel tempo, e venuta a cessare nel corso del giudizio in questa sede. Poichè, nel caso anzidetto, si tratterebbe non già dell'annullamento dell'atto, oggetto dell'impugnazione, ma di esaurimento degli effetti dell'atto medesimo, di guisa che resterebbe aperto il dibattito circa la spettanza del potere e permanerebbe quindi l'interesse della parte ricorrente ad ottenere la decisione di questa Corte, ai sensi dell'art. 38 della legge n. 87 del 1953, con l'eventuale annullamento dell'atto emanato, di cui l'effetto è cessato.

CORTE COSTITUZIONALE - Decreti legislativi delegati - Legge di delega - Proroga - Approvazione in Commissione - Illegittimità costituzionale. (Corte costituzionale, 10 aprile 1962, n. 32 - Pres.: Cappi; Rel.: Ambrosini).

La legge, che, dopo la scadenza del termine fissato dalla legge delega, fissa un nuovo termine per l'esercizio, da parte del Governo, della potestà legislativa delegata, deve considerarsi anche essa legge di delegazione e deve, pertanto, essere sottoposta alla procedura normale di esame e di approvazione diretta della Camera, ai sensi dell'art. 72 della Costituzione.

Con questa sentenza, di cui si riporta integralmente la motivazione, la Corte conferma la sua precedente giurisprudenza sul controllo di costituzionalità del procedimento di formazione delle leggi nei limiti fissati dalle disposizioni della Costituzione e delle altre leggi costituzionali (vedasi sentenza n. 9, del 3 marzo 1959 in questa Rassegna, 1959, p. 11).

Le tre cause, trattate congiuntamente all'udienza, possono essere decise, data l'identità dell'oggetto, con unica sentenza.

Comprensiva ed assorbente, di fronte alle questioni di legittimità costituzionale proposte con l'ordinanza del Tribunale di Belluno e con quella del Tribunale di Roma, è la questione proposta dalla Corte d'appello di Roma, che, a differenza delle precedenti, non riguarda articoli specifici del Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti emanato col decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1954, n. 1217, ma investe tutto il Testo unico con la legge del 29 ottobre 1954, n. 1073, in base alla quale esso Testo unico venne emanato.

Sull'eccezione pregiudiziale, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, di irrilevanza, ai fini della definizione del processo penale a carico dell'imputato, della questione di legittimità costituzionale proposta dalla Corte d'appello di Roma, va ricordato che è massima costante di questa Corte, confermata da ultimo nella sentenza n. 78 del 22 dicembre 1961, che il giudizio sulla rilevanza spetta esclusivamente al giudice *a quo*, e che quindi non compete alla Corte se non controllare che il giudizio sia stato formulato e motivato.

Ora, nell'ordinanza in esame, la rilevanza della proposta questione di legittimità costituzionale appare adeguatamente valutata, non solo perchè la Corte d'appello ne ha indicato chiaramente i motivi, ma anche perchè a tale conclusione è arrivata accogliendo, malgrado l'opposizione del Pubblico Ministero, l'istanza del difensore dell'imputato, che, nel sollevare la questione, aveva messo espressamente in rilievo « che il giudizio non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale sollevata ».

Priva di fondamento è quindi l'eccezione pregiudiziale della Avvocatura dello Stato.

Ugualmente infondata è l'eccezione di inammissibilità che la Avvocatura dello Stato ha pro-

spettato nella difesa orale, adducendo che il Testo unico impugnato deve ritenersi di carattere compilatorio e di perfezionamento tecnico, e che perciò non ha il valore di atto avente forza di legge e conseguentemente non può formare oggetto di giudizio di legittimità costituzionale.

Ma è da osservare in contrario che, a parte ogni questione sul valore in genere dei vari tipi di testi unici, non vi ha dubbio che il Testo unico impugnato ha carattere legislativo, sia per la forma, perchè emanato nella forma di decreto legislativo in base alla delega disposta dall'art. 3 della legge 29 ottobre 1954, n. 1073, sia per la sostanza, data l'ampiezza della delega in virtù della quale il Governo fu facultato ad emanare il Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina fiscale della lavorazione dei semi oleosi e degli oli da essi ottenuti, « apportando alle disposizioni stesse le modificazioni necessarie per il loro coordinamento e la loro migliore formulazione, nonchè per il perfezionamento tecnico delle misure di vigilanza e di controllo ».

Nel merito, dei due motivi adottati dalla Corte d'appello di Roma per proporre la questione di legittimità costituzionale del Testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica del 22 dicembre 1954, n. 1217 e della legge del 29 ottobre 1954, n. 1073, in base alla quale tale Testo unico fu emanato, è d'uopo esaminare in precedenza il motivo che investe all'origine la legittimità di questa legge in riguardo al procedimento della sua formazione.

La legge del 1954, n. 1073, che, dopo la scadenza del termine prefissato per l'emanazione del testo unico previsto nell'art. 3 della legge delega del 20 dicembre 1952, n. 2385, fissa un nuovo termine entro il quale il Governo può esercitare la potestà delegatagli, deve considerarsi anch'essa avente il carattere di legge delega. Come tale, il relativo disegno di legge doveva essere sottoposto alla procedura prescritta dall'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione, che per taluni disegni di legge di particolare importanza, tra i quali quelli di « delegazione legislativa », prescrive che deve sempre essere adottata « la procedura normale di esame e di approvazione diretta della Camera ».

Orbene, nel caso in esame, questa procedura non fu seguita. Infatti, come risulta dal *Bollettino Sommario* e *Bollettino delle Commissioni della Camera dei Deputati* del 13 ottobre 1954, n. 203 (pag. I, col. I), il suddetto disegno di legge fu approvato dalla IV Commissione permanente (Finanze e Tesoro) della Camera « in sede legislativa », cioè con la procedura abbreviata prevista dal terzo comma dello stesso art. 72; e ciò in contrasto con la norma dell'ultimo comma suindicato.

Nè varrebbe, al fine di limitare in qualche modo l'applicazione di questa norma, configurare vari tipi di delegazione legislativa, giacchè qualsiasi tipo rientra nella materia della delegazione, che senza alcuna eccezione è attribuita dall'ultimo comma dell'art. 72 della Costituzione « all'esame ed all'approvazione diretta della Camera ».

La legge del 29 ottobre 1954, n. 1073 è pertanto costituzionalmente illegittima; e conseguentemente

illegittimo è il Testo unico del 22 dicembre 1954, n. 1217, che fu in base a questa legge emanato.

Data la conclusione cui è pervenuta la Corte, non occorre prendere in esame l'altro motivo di illegittimità costituzionale addotto nell'ordinanza della Corte d'appello di Roma.

CORTE COSTITUZIONALE - Controllo della Corte dei conti sugli Enti sovvenzionati dallo Stato - Natura - Enti di interesse esclusivamente locale; tale non è l'E.R.A.S. - Contribuzioni in via ordinaria - Cancetto - Presidente della Repubblica - Intervento nell'attività amministrativa - Legittimità. (Corte costituzionale, 19 aprile 1962, n. 35 - Pres.: Cappi; Rel.: Manca - Presidente della Regione Siciliana c. Presidente del Consiglio dei ministri).

Il controllo, che la Corte dei Conti esercita, ai sensi dell'art. 100 Cost. e della legge 21 marzo 1958, n. 259, differisce per struttura e finalità dal controllo effettuato dai collegi sindacali con la partecipazione di un magistrato della Corte dei Conti.

L'E.R.A.S., pur svolgendo la sua attività in Sicilia e pur essendo soggetto a vigilanza e tutela degli organi regionali, non può qualificarsi ente d'interesse esclusivamente locale ed è, pertanto, soggetto al controllo della Corte dei Conti.

Le sovvenzioni al patrimonio in capitale, di cui all'art. 121, 21 marzo 1958, n. 259, sono comprese nell'ambito dell'art. 100 della Costituzione (contribuzioni di carattere ordinario), anche se non erogate con le modalità tipiche indicate nell'art. 2 della detta legge.

È priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 legge 21 marzo 1958, n. 259, perchè non contrasta con gli artt. 87, 92 e 95 Cost. la norma che deferisca alla firma del Capo dello Stato provvedimenti attinenti in concreto all'attività della pubblica amministrazione.

* * *

1) La Corte non ritiene fondate le argomentazioni addotte dalla Regione, per sostenere, sotto tre aspetti, l'illegittimità costituzionale del decreto del Presidente della Repubblica in data 31 marzo 1961. Il decreto, come si è in precedenza accennato, ha sottoposto al controllo della Corte dei Conti l'ente per la riforma agraria in Sicilia (E.R.A.S.), ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (già ricordata), in quanto ente pubblico, al cui patrimonio lo Stato ha contribuito con apporto al capitale.

Secondo la difesa della Regione le disposizioni di questa legge non sarebbero applicabili nei confronti dell'E.R.A.S. Si tratterebbe infatti di ente regionale che, in base all'art. 1 della legge del 12 maggio 1959, n. 21 (emanata dalla Regione in riferimento all'art. 4 lettera a e p dello Statuto speciale) è sottoposto alla vigilanza dell'Assessore per l'agricoltura e le foreste; è soggetto inoltre, per quanto attiene alla gestione amministrativa e finanziaria, al controllo del collegio sindacale, del quale, ai sensi dell'art. 10 della stessa legge, fa par.e,

come presidente, un magistrato della sezione speciale della Corte dei Conti: controllo che avrebbe natura analoga a quello preveduto dall'art. 12 della legge statale del 21 marzo 1958, e sarebbe quindi a questo sostituito. Ne deriverebbe un'invasione, da parte del decreto impugnato, nella sfera di competenza riservata agli organi locali.

2) Ad avviso della Corte è anzitutto da escludere l'asserita equivalenza dei controlli rispettivamente preveduti dalle disposizioni delle due leggi sopra indicate. Fra essi infatti sussistono sostanziali differenze nella struttura e nella finalità, agevolmente desumibili dalla legge statale del 1958 e, in particolare, dall'art. 12, di cui si discute nell'attuale controversia. Differenza per ciò che concerne le modalità del controllo, poichè, secondo tale articolo, che riguarda gli enti pubblici con apporti statali al patrimonio, in capitale o servizi, ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria, viene esercitato, oltre che con l'invio dei conti consuntivi, dei bilanci di esercizio e del conto dei profitti e perdite, con le relazioni illustrative (art. 4 della legge del 1958), anche mediante l'assistenza alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione, di un magistrato della Corte dei conti designato dal Presidente di questa. Controllo che ha carattere di continuità, e che, restando al di fuori degli organi dell'ente, contrariamente a quanto sostiene la difesa della Regione, non può essere equiparato alla partecipazione al collegio sindacale, preveduta dall'art. 10 della legge regionale del 1959, di un magistrato della Corte dei Conti, nominato, con gli altri componenti, dall'Assessore per l'agricoltura e le foreste; legato perciò alle deliberazioni della maggioranza del collegio stesso. Differenza che si appalesa anche più chiaramente se si ha riguardo alla finalità cui è diretto l'intervento della Corte dei Conti nel sistema della legge del 1958, poichè si ricollega all'interesse preminente dello Stato (costituzionalmente rilevante per l'art. 100 della Costituzione), che siano soggette a vigilanza le gestioni relative ai finanziamenti che gravano sul proprio bilancio, sottoponendole in definitiva al giudizio del Parlamento. Al quale (art. 7 della legge del 1958), la Corte dei Conti deve trasmettere tutti i documenti e riferire circa i risultati del controllo. Questo pertanto non si esaurisce nell'ambito della Regione, come si verifica invece, in base alla legge regionale del 1959, dato che l'articolo 10 dispone che il collegio sindacale ha l'obbligo di trasmettere trimestralmente una relazione sulla gestione dell'Ente all'Assessore per l'agricoltura e le foreste.

Dai suesposti rilievi si desume l'infondatezza della tesi sostenuta dalla Regione nel senso che il predetto art. 10 abbia assorbito e sostituito, agli effetti dell'art. 100 della Costituzione, le disposizioni della legge statale del 1958. L'incidenza delle quali nei confronti dell'E.R.A.S., date le ragioni che le hanno determinate e lo scopo cui si riferiscono, non interferisce nella potestà normativa ed amministrativa riservata alla Regione, che può liberamente esercitarle nell'ambito della competenza statutaria. Si deve perciò concludere che il

decreto impugnato, emanato in base all'art. 12 della legge del 1958, sotto l'aspetto ora esaminato, non è viziato da illegittimità.

Posto ciò non appare rilevante, ai fini dell'attuale controversia, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 della legge regionale del 1959, in riferimento agli artt. 14 e 17 dello Statuto speciale; questione sollevata dall'Avvocatura dello Stato esclusivamente per il caso che si ritenesse fondata la tesi della difesa della Regione circa la portata del predetto articolo.

3) Il decreto in esame peraltro non può ritenersi illegittimo neppure per il fatto che esso riguarda un ente pubblico che svolge la sua attività nel territorio della Regione, ed è soggetto alla vigilanza ed alla tutela degli organi locali. Il che risulta dalle varie leggi regionali sulla riforma agraria (legge 27 dicembre 1950, n. 104 e successive modificazioni) e specialmente da quella già ricordata del 12 maggio 1959, n. 21, che ha riordinato l'ente nella struttura e nel funzionamento, disciplinando anche i compiti ad esso affidati.

Al riguardo è da tener presente che la legge statale del 21 marzo 1958, più volte ricordata, oltre alle regioni, alle provincie, ai comuni, alle istituzioni pubbliche di beneficenza ed agli istituti di credito soggetti alla vigilanza dell'ispettorato, esclude dal controllo (art. 3 secondo comma) gli enti di interesse « esclusivamente locale ». Ma l'E.R.A.S. non può evidentemente ritenersi compreso in questa categoria, se si considerano la vastità dei compiti ad esso affidati e le finalità sociali che vi sono inescindibilmente collegate. Compiti che riguardano la trasformazione agraria e fondiaria, estesa a tutto il territorio della Regione (legge regionale del 27 dicembre 1950, cui si richiama l'art. 2 della citata legge 12 maggio 1959), le opere pubbliche (stradali, idrauliche e di irrigazione) necessariamente connesse, e altresì l'estensione ai coltivatori diretti dell'assistenza già preveduta per gli assegnatari dei terreni, in applicazione della riforma (art. 13 della legge del 1959). Si tratta quindi di un complesso di attività, la cui importanza sul piano nazionale è confermata anche dagli ingenti finanziamenti da parte dello Stato conferiti, com'è noto, in applicazione dell'art. 48 della legge regionale del 1950, che richiama quella statale del 10 aprile 1950, n. 646, sulla istituzione della Cassa per le opere straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale.

In conseguenza se l'attività dell'E.R.A.S. interessa direttamente la Regione, in quanto si svolge nel suo territorio, si è tuttavia in presenza di un fenomeno, come del resto non disconosce la difesa della Regione, che assume tale rilevanza da trascendere l'ambito regionale e deve essere perciò considerato nel quadro più ampio della riforma agraria attuata nel territorio dello Stato. La quale interessa indubbiamente la collettività per gli innegabili riflessi sull'economia generale e per l'incidenza sulla funzione sociale della proprietà.

Tutto ciò da un lato esclude che l'E.R.A.S. possa ritenersi compreso, quanto al controllo, fra le eccezioni previste dall'art. 3, e giustifica dall'altro

che lo svolgimento dell'attività dell'Ente possa essere assoggettato alla vigilanza dello Stato, nei modi e per i fini ai quali si è accennato, qualora ovviamente si verificano le altre condizioni richieste dall'art. 100 della Costituzione e dalla legge del 21 marzo 1958 sopra citata.

4) Ed al difetto appunto della condizione fondamentale richiesta dall'art. 100 della Costituzione fa riferimento la difesa della Regione per contestare, sotto un aspetto particolare, la legittimità del decreto impugnato. In quanto cioè le contribuzioni di 75 milioni erogate in base al decreto legge del 26 febbraio 1940, n. 247, e di 120 milioni in base al decreto legislativo del 23 marzo 1946 n. 234, ripartite rispettivamente in tre esercizi finanziari, delle quali è menzione nella memoria dell'Avvocatura, non si potrebbero ritenere effettuate — in via ordinaria — come si esige dal ricordato articolo 100 e dalla legge del 1958 che vi ha dato attuazione. Con il decreto impugnato quindi il Governo avrebbe ecceduto i limiti dei poteri conferitigli dalle predette norme, adottando il provvedimento nei confronti di un ente regolato dalla legge regionale, emanata in base alla potestà normativa riservata alla Regione.

Che, anche sotto questo aspetto, secondo l'orientamento di questa Corte (sentenza n. 82 del 1958 e n. 58 del 1959) sia configurabile un conflitto di attribuzione non è da dubitare. Siccome peraltro il decreto impugnato si fonda sull'art. 12 della legge del 1958, che prevede, come si è accennato, l'assoggettabilità al controllo particolare da parte della Corte dei Conti degli enti pubblici con sovvenzioni al capitale, la risoluzione del conflitto implica necessariamente l'indagine se questa forma di partecipazione rientri o meno nell'ambito del precetto costituzionale, che non definisce quali siano le contribuzioni di carattere ordinario, nè dai lavori preparatori si desumono al riguardo apprezzabili elementi.

La Corte ritiene che al quesito debba darsi risposta affermativa. È vero che, secondo la legge del 1958, art. 2, devono essere considerate contribuzioni ordinarie: (lettera a), quelle assunte da una pubblica amministrazione o da una azienda statale, con carattere di periodicità, o che da oltre due anni siano iscritte nei bilanci; ed inoltre (lettera b) le imposizioni tributarie consentite in via continuativa agli enti sovvenzionati o ad essi devolute. A queste indicazioni peraltro non si può attribuire importanza decisiva, come deduce la difesa della Regione a sostegno della sua tesi. Occorre infatti ricordare che, nel disegno di legge (che poi divenne la legge del 21 marzo 1958, n. 259) presentato al Senato dal Presidente del Consiglio dei ministri, l'art. 2, come risulta dalla relazione, oltre ai casi ora menzionati, comprendeva, fra le contribuzioni ordinarie, (sotto la lettera b) gli apporti al patrimonio degli enti in capitale, servizi o beni. Queste ipotesi, eliminate nel testo approvato dal Senato, furono poi dalla Camera dei Deputati inserite non più nell'art. 2, bensì nell'art. 12 del testo definitivo, con specifico riferimento agli enti pubblici, comprendendovi anche la concessione di garanzie finan-

ziarie e istituendo d'altra parte quella particolare forma di controllo alla quale si è già sopra accennato.

Il fatto peraltro che queste ipotesi siano comprese in un articolo diverso non autorizza a ritenere necessariamente, come si sostiene, che esse debbano essere considerate come sovvenzioni di carattere straordinario, le quali per se stesse ed in vista delle finalità cui sono destinate, sono effettuate *una tantum*, in via eccezionale, quando si verificano circostanze eccezionali e del tutto contingenti, ed alla gestione delle quali lo Stato non ricollega interessi pubblici di tale rilievo da sottoporla a particolare vigilanza.

A questo tipo di sovvenzioni non possono equipararsi gli apporti al capitale, ora in discussione. Occorre considerare infatti che essi importano una partecipazione totale, o anche parziale, dello Stato, di solito con somme ingenti, alla formazione del fondo di dotazione, cui è inscindibilmente collegato, lo svolgimento della attività dell'ente sovvenzionato, per il conseguimento dei fini istituzionali di interesse generale che gli sono propri. Finalità che costituiscono la ragione determinante della partecipazione statale, i cui effetti, destinati a perdurare nel tempo, giustificano l'intervento da parte dello Stato, con un controllo continuo, anche di carattere politico, sulla gestione dei fondi stanziati nel proprio bilancio.

Non si può quindi fondatamente disconoscere che le sovvenzioni al patrimonio in capitale, menzionate nell'art. 12 della legge statale del 1958, anche se non erogate secondo le modalità tipiche indicate nell'art. 2 della detta legge, tuttavia, data la loro portata sostanziale cui si è accennato, la incidenza e le ripercussioni nella vita stessa dell'ente, non possono non ritenersi comprese nell'ambito dell'art. 100 della Costituzione, in relazione agli interessi costituzionalmente rilevanti che la disposizione ha inteso tutelare.

Non ha poi rilievo l'obiezione della difesa regionale che comunque le sovvenzioni previste dal decreto legge del 1940 e dal decreto legislativo del 1946, sarebbero state erogate prima della istituzione della Regione e a favore dell'ente di colonizzazione del latifondo siciliano.

Sul primo punto è infatti da osservare che, ai fini dell'assoggettamento al controllo della Corte dei Conti previsto dalla legge del 1958, occorre fare riferimento all'origine della contribuzione finanziaria, in quanto cioè risulti, come nella specie, costituita con fondi stanziati nel bilancio dello Stato: origine che, per se stessa e, in mancanza di disposizione in contrario, non viene meno anche se l'ente menzionato sia poi passato sotto la vigilanza e il controllo della Regione.

Quanto al secondo punto è da tenere presente che, in base all'art. 2 della legge regionale del 27 dicembre 1950, n. 104, la riforma agraria è stata affidata all'ente di colonizzazione anzidetto che ha assunto, come espressamente risulta dalla norma, la denominazione di Ente per la riforma agraria in Sicilia, al cui riordinamento si doveva procedere con ulteriori provvedimenti regionali. Nulla risulta che sia stato modificato però quanto agli apporti

al capitale, ai quali anche faceva riferimento l'articolo 8 del decreto legislativo del Presidente della Regione 15 giugno 1949, n. 15 relativo all'ordinamento dell'Ente con riferimento al decreto legge del 26 febbraio 1940, n. 247.

5) È pure infondato il terzo aspetto con cui è prospettata dalla Regione la illegittimità del decreto impugnato.

A parte il fatto che nessuna invasione della competenza regionale può ovviamente ravvisarsi nell'intervento del Ministro per il tesoro, sul quale punto non insiste neppure la difesa della Regione, nessuna interferenza nella competenza stessa è riscontrabile, ad avviso della Corte, in relazione all'intervento del Ministro per l'agricoltura. È vero che, in base al decreto legislativo del 7 maggio 1948, n. 789, le attribuzioni del Ministero della agricoltura, nel territorio della Sicilia, sono esercitate dall'amministrazione regionale. Ma è da obiettare che, nel caso in esame, come si è in precedenza chiarito, il decreto impugnato ha per oggetto una materia che trascende l'ambito della competenza riservata alla Regione, in quanto si riferisce alla possibilità di assoggettare al controllo speciale della Corte dei Conti, e in definitiva al Parlamento, la gestione di un ente nella quale è direttamente interessato lo Stato, in dipendenza della partecipazione finanziaria alla formazione del capitale. L'intervento quindi del Ministro per l'agricoltura nell'emanazione del decreto impugnato, rientra nel quadro dell'interesse generale da valutarsi sul piano nazionale e non viola pertanto le anzidette norme di attuazione.

6) La Corte ritiene infine priva di fondamento la questione di legittimità costituzionale dedotta in subordine dalla ricorrente, in relazione, come si è accennato, all'art. 3, primo comma della ricordata legge del 21 marzo 1958, n. 259 e in riferimento agli artt. 86, 87, 88, 89, 90 e 91 della Costituzione, in quanto il predetto art. 3 richiede l'emanazione di un decreto del Presidente della Repubblica per assoggettare gli enti al particolare controllo previsto dalla legge del 1958.

È vero infatti che, ai sensi dell'art. 92 della Costituzione, concernente la composizione del Governo, e dell'art. 95, che precisa le funzioni del Presidente del Consiglio dei ministri, relativamente all'attività governativa e di amministrazione, non può ritenersi riconosciuto al Capo dello Stato quel complesso di poteri già spettanti, secondo la precedente legislazione statutaria. Onde si ritiene generalmente che, alla stregua delle accennate disposizioni, il Presidente della Repubblica, non può essere considerato come organo di Governo, né come organo della pubblica amministrazione, anche se l'art. 87 della Costituzione gli deferisce particolari attribuzioni riferentisi all'una e all'altra funzione. È da tenere presente tuttavia che, per quanto attiene alla funzione amministrativa, secondo una prassi seguita sin dall'entrata in vigore della Costituzione, molte leggi deferiscono alla firma del Capo dello Stato, non soltanto i regolamenti, cioè gli atti di normazione generale ammi-

nistrativa, dei quali è espressa menzione nell'articolo 87, ma anche provvedimenti attinenti in concreto alla attività della pubblica amministrazione. Ciò nei casi di maggior rilievo, nei quali l'intervento del Capo dello Stato appare giustificato, e dato che non è richiesto come partecipazione determinante all'emanazione dell'atto.

Ne deriva che la disposizione impugnata, contenuta in una legge che concerne una categoria limitata di provvedimenti, indubbiamente con riflessi di carattere politico, in quanto riguardano anche l'attività di controllo deferita al Parlamento, non può ritenersi in contrasto con gli articoli della Costituzione sopra citati, ai quali occorre riferirsi, poichè gli altri articoli ricordati dalla difesa della ricorrente non hanno alcuna attinenza col caso in esame.

* * *

Le questioni decise dalla surriportata sentenza sono di eccezionale interesse, che trascende il caso di specie, per cui riteniamo opportuno riportare integralmente, oltre che la motivazione della sentenza, la memoria dell'Avvocatura, segnalando non solo l'ampia definizione di contribuzione in via ordinaria, quanto la soluzione data dalla Corte alla questione della partecipazione del Presidente della Repubblica all'attività amministrativa fuori delle ipotesi espressamente previste dall'art. 87.

In proposito la Corte non ha aderito alla tesi sostenuta dall'Avvocatura, ma, decidendo limitatamente al caso di specie, ha escluso l'illegittimità costituzionale della norma ponendo in rilievo, fra l'altro, che si trattava di partecipazione non determinante.

1) L'art. 100 della Costituzione dispone, fra l'altro, che la Corte dei Conti partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti, a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La norma non è del tutto nuova nel nostro ordinamento giuridico. Infatti già l'art. 15 della legge 19 gennaio 1939, n. 129 istitutiva della Camera dei fasci e delle corporazioni, disponeva che i progetti di bilancio e i rendiconti consuntivi degli enti amministrativi di qualsiasi natura, d'importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato fossero discussi e votati dal Parlamento in Assemblea plenaria.

In attuazione del citato art. 15, com'è noto, il r.d. 8 aprile 1939, n. 720, modificato all'art. 2 con il regio decreto 30 marzo 1942, n. 442, così regolava le modalità per l'accertamento delle suddette condizioni e per l'espletamento del controllo: il Ministro delle Finanze accertava le condizioni per l'applicabilità dell'art. 15 e trasmetteva l'elenco degli enti alla Presidenza del Consiglio, che lo comunicava ai Presidenti delle Assemblee legislative; gli enti trasmettevano al Ministro per le finanze conti consuntivi e bilanci, che venivano poi rimessi alla Corte dei Conti; lo stesso Ministro per le finanze, infine, presentava al Parlamento

i conti consuntivi ed i bilanci insieme con la deliberazione e relazione della Corte dei Conti.

Gli enti pubblici, d'importanza nazionale, sovvenuti direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato, erano, dunque, già nel precedente ordinamento sottoposti al controllo della Corte dei Conti e del Parlamento.

L'art. 100 della Costituzione ha, quindi, attribuito efficacia costituzionale a questo principio, che, d'altronde, risponde ad innegabili esigenze politico-finanziarie. Quando lo Stato contribuisce in via ordinaria, con contributi periodici o apporti in capitale, alla vita di un Ente, la gestione finanziaria di questo interessa il bilancio dello Stato ed è, quindi, logico che sia sottoposta al controllo del Parlamento alla pari del bilancio statale. È d'altra parte, innegabile l'esigenza politica che il Parlamento sappia se le somme erogate dallo Stato abbiano raggiunto il fine, che con l'erogazione ci si proponeva.

La legge 21 marzo 1958, n. 259 ha dato attuazione alla norma costituzionale, definendo, all'art. 1, il concetto di «ente cui lo Stato contribuisce in via ordinaria», disponendo, all'art. 3, che tale natura deve essere dichiarata con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministro del Tesoro e con il Ministro competente, dettando, infine, agli artt. 5, 6, 7 e 12 le modalità del controllo per gli enti, che ricevono contributi periodici o che sono autorizzati ad imporre i tributi, e per quelli, cui lo Stato partecipa con apporto al patrimonio in capitale, servizi, beni o concessioni di garanzia finanziaria (sulla natura del controllo della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati vedasi, fra gli altri, FRANCHINI: *Natura e limiti del controllo del Parlamento e della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato*; MOLTENI, in «Rass. dir. pubbl.», 1957, 86; PAONE, in «Riv. Trim. dir. pubbl.», 1960, 142).

2) Nelle deduzioni accennammo ad una questione di particolare rilievo, la risoluzione della quale, però, non incide direttamente sul presente ricorso.

L'art. 100 della Costituzione, a nostro avviso, riguarda non solo gli enti sovvenzionati dallo Stato; ma anche quelli, cui la Regione siciliana contribuisce in via ordinaria, come può argomentarsi dagli artt. 23 S.S. Sic e 2 decreto legge 6 maggio '48, n. 655 (per la Sardegna ed il Trentino-Alto Adige, la cui posizione, peraltro è diversa dalla Sicilia vendansi rispettivamente gli artt. 22 e 26 decreto presidenziale 19 maggio 1949, n. 250 e gli artt. 74 e 81 decreto presidenziale 30 giugno 1951, numero 574).

La pienezza di attribuzioni, che la Corte dei conti esercita sugli atti della Regione siciliana, ed i poteri, che, nel caso di rifiuto di registrazione, la legge attribuisce agli Assessori ed al Governo regionale, infatti, inducono a ritenere che anche per gli enti sovvenzionati dalla Regione siciliana debba attuarsi il controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell'art. 100 Cost.

Naturalmente, in relazione a quanto è disposto dall'art. 6 decreto legislativo 6 maggio 1948, nu-

mero 655, la Corte dei Conti comunicherà l'esito del Controllo all'Assemblea regionale invece che al Parlamento.

La questione, come si diceva, non interessa, però, il presente ricorso; la legge 21 marzo 1958, n. 259, infatti, ha inteso regolare solo il controllo della Corte dei conti (e del Parlamento) sugli enti sovvenzionati dallo Stato ed il decreto presidenziale 30 marzo 1961, che ha dato origine al ricorso ha incluso l'Ente per la riforma agraria in Sicilia (E.R.A.S.) in quest'ultima categoria.

D'altra parte la Regione non pone nè potrebbe porre in dubbio che l'E.R.A.S. debba qualificarsi ente sovvenzionato dallo Stato. Basterebbe in proposito ricordare che lo Stato ha partecipato al capitale dell'Ente con un apporto di 75 milioni nel 1940, elevato, con il d.l.l. 23 marzo 1946, n. 234 a 120 milioni.

Questa circostanza e l'importanza nazionale della riforma agraria, anche in Sicilia, come, peraltro, si argomenta dall'art. 14 p.p. S.S. Sic., sono state tenute sempre presenti dalla Regione, la quale, nel disciplinare recentemente l'ordinamento dell'ente ed il controllo — amministrativo, ordinario — sui suoi atti ha inserito nel collegio sindacale due rappresentanti dell'amministrazione statale, uno per il Ministero del Tesoro e l'altro per quello dell'agricoltura e delle foreste.

3) Questa premessa, peraltro, non contestata ci consente di confutare brevemente le argomentazioni della ricorrente Regione, la quale lamenta l'invasione della sfera di sua competenza, quale risulta dall'art. 14, lettera a), e) e p) S.S. Sic. Queste disposizioni statutarie, in relazione al successivo art. 20, infatti, attribuiscono alla Regione siciliana competenza, legislativa ed amministrativa, in materia di agricoltura e foreste, di produzione agricola e di ordinamento degli enti regionali; ma nulla hanno a che vedere con le funzioni di controllo della Corte dei conti e, tanto meno, sul controllo dei fondi erogati dallo Stato.

A prescindere dalla considerazione che l'E.R.A.S., per quanto attiene alla riforma agraria, non può considerarsi ente regionale (perchè la sua attività non si esaurisce in Sicilia e, soprattutto, non si esaurisce nel campo dell'agricoltura, essendo evidenti ed innegabili gli scopi politici e sociali della riforma agraria in Italia) il controllo della Corte dei conti e del Parlamento sui suoi atti non rientra nella materia dell'agricoltura nè in quella dell'ordinamento dell'ente.

Questo ha riguardo alla struttura dell'ente, alla sua organizzazione, alle sue funzioni ed al suo inquadramento nella P.A. (controlli ordinari); non alla funzione della Corte dei Conti e, tanto meno, ai poteri di controllo spettanti al Parlamento dello Stato, che ha partecipato al suo capitale.

È di tutta evidenza che quest'ultima è materia riservata alla esclusiva competenza dello Stato, di cui la Corte dei Conti è organo.

D'altra parte, il controllo della Corte dei Conti e del Parlamento è di natura più politica, che amministrativa. Come, infatti, ritiene la prevalente dottrina, la Corte svolge attività prevalente-

mente informativa e di documentazione al Parlamento; la negata approvazione di un bilancio non ha effetti giuridici, non arresta, cioè, la vita dello ente, nè influisce direttamente sulla legittimità del suo operato. Essa ha effetti prevalentemente etico — politici e pone in grado il Parlamento di adottare i provvedimenti, che ritenga opportuni per garantire, con il denaro dello Stato, il raggiungimento dei fini, in vista dei quali, appunto, la erogazione fu disposta.

Per le stesse ragioni non può parlarsi di « assorbimento, sostituzione o abrogazione » per la Sicilia della legge 21 marzo 1958, n. 259 a seguito della emanazione della legge regionale 12 maggio 1959, n. 21.

Questa riguarda l'ordinamento dell'ente; quella il controllo della Corte dei Conti e del Parlamento sulla sua gestione finanziaria, ai sensi dell'articolo 100 Cost.

Se poi volesse ritenersi che l'art. 10 della citata legge regionale, disponendo che un magistrato della Corte dei Conti presiede il Collegio sindacale dell'Ente, abbia inteso attuare l'art. 100 Cost. e sostituire, nei riguardi dell'E.R.A.S., le norme contenute nella legge 21 marzo 1958, n. 259, non potrebbe dubitarsi della sua illegittimità costituzionale, avendo esorbitato dai limiti della competenza della Regione, la quale, come, peraltro, la Corte ha già avuto occasione di affermare, non può svolgere alcuna attività, nè legislativa nè amministrativa, in merito alle funzioni della Corte dei conti.

Quantenus opus, quindi, solleviamo, in via naturalmente subordinata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 10 legge reg. sic. 12 maggio 1959, n. 21 per violazione degli artt. 14 e 17 S.S. Sic. nonché dell'art. 100 Cost.

5) Nè maggior fondamento hanno le censure dedotte sub. II, 1) e 2). Il decreto presidenziale di designazione degli enti sottoposti al controllo della Corte dei Conti e del Parlamento attiene a materia di esclusiva competenza statale, anche se l'ente svolga la sua attività o abbia la sua sede in Sicilia. Esso, comunque, non poteva essere emanato che su proposta del ministro del tesoro e del ministro competente per materia, nell'ordinamento statale, naturalmente, non regionale. D'altra parte, dalla Amministrazione regionale sono esercitate le attribuzioni del Ministro dell'agricoltura e delle foreste nel territorio della Regione e l'emanazione di un decreto presidenziale, con cui s'identificano gli enti, ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria, non è attività che si svolga nel territorio della Regione.

La competenza del Ministro per il tesoro è, poi, innegabile ove si ponga mente al fatto che trattasi di controllo sulla gestione di enti sovvenzionati dallo Stato e diretto, appunto, ad accertare l'impiego delle erogazioni fatte dal predetto Ministero del Tesoro.

La diversità fra l'art. 12 legge 21 marzo 1958, n. 259 e l'art. 10 legge reg. sic. 12 maggio 1959, n. 21, è, poi, evidente. Il primo dispone che un magistrato della Corte assista alle sedute degli organi di amministrazione e di controllo dell'ente,

senza farvi parte; il secondo chiama il magistrato della Corte a presiedere il Collegio sindacale. Nel primo caso, e ciò ha maggior rilievo, i risultati del controllo sono riferiti, tramite il Presidente della Corte, al Parlamento; nel secondo, invece, si esauriscono nell'ambito dell'ente.

L'identità sostanziale delle norme, comunque, mai escluderebbe l'incompetenza della Regione e, quindi, la illegittimità costituzionale della disposizione di legge regionale.

6) In ordine alla questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 legge 21 marzo 1958, n. 259, sollevata in via incidentale dalla Regione, non possiamo che ripetere quanto avemmo occasione di scrivere nelle deduzioni dell'11 settembre 1961, non mancando, però, di rilevare come la Corte si sia già occupata, sia pure in via incidentale, della questione a proposito del potere generale di annullamento. Anzi, nelle varie sentenze sull'argomento (24 del 1957, 23 e 58 del 1959, 73 del 1960) la Corte pose in rilievo, per negare che si fosse verificato il trasferimento dell'attribuzione dallo Stato alla Regione, proprio l'intervento del Capo dello Stato, che non è previsto espressamente dall'art. 87 Cost.

La questione — si è già detto — è del tutto irrilevante potendo e dovendo il sollevato conflitto di attribuzione essere risolto alla stregua degli articoli 100 Cost., 14 e 17 S.S. Sic., ed è manifestamente infondata.

Nessuna norma costituzionale, peraltro, vieta che la legge ordinaria attribuisca al Presidente della Repubblica il potere di intervenire, nella esplicazione dell'attività amministrativa, in ipotesi diverse da quelle indicate nell'art. 87 Cost. e ciò a prescindere dalla considerazione che l'art. 3 legge 21 marzo 1958, n. 259 riguarda l'esercizio di attività regolamentare, di esecuzione.

Su questo punto la dottrina è concorde, pur considerando diversamente i poteri del Capo dello Stato.

Il SANDULLI (*Il Presidente della Repubblica e la funzione Amministrativa* in « Riv. Amm. », 1950, I, 149 e in part. 162), dopo aver constatato che il Presidente partecipa sia pure in modo non uniforme e spesso in ruolo di per sé non efficiente, all'azione di tutti i Poteri dello Stato e avere escluso che il Presidente possa essere considerato Capo del Potere esecutivo, espressamente afferma: « Ciò non toglie tuttavia che la competenza del Presidente in ordine alla funzione amministrativa è certamente più estesa di quella prevista dall'articolo 87 Cost. A tale norma, infatti, non va sotto questo profilo, riconosciuto altro valore se non quello di aver coperto di garanzia costituzionale alcune delle competenze presidenziali.

« Nulla vieta che la legislazione ordinaria preveda altri casi di partecipazione del Presidente alla funzione amministrativa, nè una legge di tal genere potrebbe configurarsi in contrasto con l'art. 95 Cost. ».

Negli stessi sensi si esprime il MARCHI, (*Il Capo dello Stato*, in « Comm. Cost. it. », Firenze 1950), il quale, pur dando atto che il Presidente non è

ricosciuto come Capo del Potere esecutivo, per quanto sia innegabilmente posto al vertice di esso, le cui più importanti competenze si esplicano mediante il suo intervento così da lasciare davvero il dubbio se l'organo « governo » non comprenda in sé anche il Capo dello Stato (artt. 71, 76 e 78) », afferma che « A lui compete l'esercizio, col concorso dei Ministri o del Ministro responsabile, di tutte quelle più importanti funzioni, che dalle diverse leggi sono affidate con termine generico al Governo ».

Non avrebbe senso, altrimenti, l'art. 89 Cost. che parla di responsabilità dei Ministri proponenti e che contrappone gli atti che hanno valore legislativo a quelli di altra natura e per i quali la legge ordinaria può prescrivere la controfirma del Presidente del Consiglio.

Il SICA (*La controfirma*, Napoli, 1953, p. 183), a sua volta, ritiene che non solo sussiste una relazione tra Presidente della Repubblica e Pubblica Amministrazione, ma « crede di potere affermare che il Presidente della Repubblica, come Capo dello Stato è Capo della Pubblica Amministrazione. Si noti, altrimenti la definizione del Capo dello Stato non avrebbe alcun valore ».

Perciò l'A. ritiene corretto il riferimento al Capo dello Stato di alcuni poteri attribuiti al Re nel precedente Ordinamento, quali lo scioglimento dei Consigli Comunali, la rimozione dei sindaci, la potestà di annullamento degli atti illegittimi, ecc.

Pienamente legittimo, quindi, è l'art. 12 legge 21 marzo 1958, n. 259, il quale dispone che con decreto presidenziale sia data attuazione alla legge, accertandosi, con effetto costitutivo, la natura di ente interessante la finanza statale.

CORTE COSTITUZIONALE - Conflitto di attribuzione
- *Competenza in materia di tutela del paesaggio - Limiti strade militari.* (Corte costituzionale, 19 aprile 1962, n. 37 - Pres.: e Rel.: Ambrosini - Regione Trentino Alto Adige c. Presidente del Consiglio)

La competenza della Provincia in materia di tutela del paesaggio deve essere esercitata nei limiti dell'art. 4 S.S.T.A.A., fra i quali l'unità e l'indivisibilità della Repubblica e la prevalenza dell'interesse della difesa nazionale su quella alla tutela del paesaggio.

Le strade che l'autorità militare costruisce a scopo militare e qualifica militari rientrano fra le « opere destinate alla difesa nazionale ».

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Sostiene la Regione che, spettando in virtù dello art. 11 n. 7 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige alla Provincia di Bolzano la potestà di emanare norme legislative in materia di tutela del paesaggio, e che avendo la Provincia legiferato in materia con la legge del 24 luglio 1957, n. 8,

l'autorità militare non avrebbe potuto procedere alla costruzione della strada in questione sull'Alpe di Siusi senza « il concerto » con la Giunta provinciale richiesto dall'art. 17 della citata legge provinciale che dispone: « I provvedimenti relativi ad opere pubbliche e ad opere dichiarate di pubblica utilità, dello Stato e della Regione, saranno adottati di concerto con le Amministrazioni interessate ».

L'assunto della Regione è infondato.

L'art. 11 n. 7 dello Statuto attribuisce bensì alla Provincia di Bolzano, come a quella di Trento, la potestà di emanare norme legislative in materia di tutela del paesaggio; senonchè tale potestà non è illimitata, essendo sottoposta ai limiti prescritti in generale dal disposto del precedente art. 4, per il quale la legislazione regionale ed anche, in virtù del richiamo fattone dall'art. 11, quella provinciale devono essere « in armonia con la Costituzione ed i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato ».

Orbene tra tali limiti è qui da ricordare quello discendente dal sistema dell'unità e indivisibilità della Repubblica affermato dall'art. 5 della Costituzione, e dalla necessità fondamentale e suprema attinente all'esistenza e difesa dello Stato, che sta a base della solenne proclamazione dell'art. 52: « La difesa della Patria è sacro dovere del cittadino ».

È evidente che l'intesesse alla tutela del paesaggio deve essere subordinato all'esigenza ben maggiore della difesa nazionale.

Si tratta di una esigenza primordiale che lo stesso Consiglio della Provincia di Bolzano esplicitamente ha riconosciuto disponendo nell'ultimo comma dell'art. 11 della legge provinciale del 24 luglio 1957, n. 8: « Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle aree dei comuni disciplinate da un piano regolatore approvate con legge provinciale, nè alle opere destinate alla difesa nazionale ».

La Regione però sostiene che questa norma non è applicabile al caso in esame, perchè le strade militari in generale, anche se considerate come facenti parte del demanio militare, non costituiscono opere destinate alla difesa nazionale, salvo quelle che a tale scopo sono destinate direttamente ed immediatamente, come nel caso che conducano ad opere fortificate.

Ma è da osservare in contrario che le strade che l'autorità militare competente costruisce, con potere di sua natura discrezionale, a scopo militare e che qualifica militari, debbono considerarsi rientranti nella categoria delle « opere destinate alla difesa nazionale », per le quali l'ultimo comma dell'art. 11 della succitata legge provinciale esclude l'applicazione delle norme dei precedenti comma.

Per ciò stesso è da escludere che possa trovare applicazione il disposto dell'art. 17 della legge provinciale n. 8 del 1957, che la Regione invoca per sostenere che per la costruzione della strada militare sull'Alpe di Siusi l'autorità militare doveva procedere « di concerto » con la Giunta provinciale di Bolzano.

CORTE DI CASSAZIONE

CITTADINANZA - Cittadini italiani libici residenti in Italia - Mancato acquisto della cittadinanza libica - Rimangono cittadini italiani - Art. 3 della Costituzione - Abrogazione delle limitazioni al loro status.

(Corte di cassazione, Sentenza, n. 191/61, Sezione I - Pres.: Celentano; Est.: Bianchi D'Espinosa; P.M.: Tavolaro (diff.) - Ministero Interni c. Rascid Kemali).

È principio generale nel nostro ordinamento giuridico che un cittadino italiano non possa essere privato dello *status civitatis* ed essere ridotto alla condizione di apolide senza una espressa disposizione di legge; pertanto, in mancanza di una tale norma, deve ritenersi che i cittadini italiani libici, i quali dovevano considerarsi veri e propri cittadini italiani, sia pure con particolari limitazioni dei diritti politici, ove non siano divenuti cittadini libici al momento della costituzione del Regno unito di Libia (7 ottobre 1951) in virtù della legge di questo Stato pubblicata il 25 aprile 1954, per essere residenti in Italia, sono rimasti cittadini italiani e, per effetto dell'avvenuta abrogazione,

ad opera dell'art. 3 della Costituzione, di tutte le limitazioni inerenti alla qualifica di libici, sono divenuti cittadini *optimo iure*.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:

La questione, sottoposta per la prima volta allo esame di questa Corte suprema, consiste nello stabilire quale sia, a seguito della legge che ha dato esecuzione al trattato di pace, lo *status civitatis* di quei « cittadini italiani libici » che per avere il loro domicilio nel territorio nazionale, e non in Libia all'epoca della costituzione del Regno Unito di Libia (7 ottobre 1951) non hanno acquistato ai sensi delle leggi emanate in detto Regno, la cittadinanza libica.

Non essendovi alcuna norma legislativa che espressamente regoli la situazione di detti soggetti, in astratto potrebbero prospettarsi tre soluzioni: che essi debbano considerarsi apolidi (tesi sostenuta dall'Amministrazione ricorrente); o cittadini italiani *optimo iure*; ovvero tuttora « citta-

dini italiani libici » (tesi queste ultime due, sostenute subordinatamente l'una all'altra dal resistente Rascid Kemali). La decisione della corte di Appello di Napoli, che ha ritenuto il Kemali cittadino italiano, è in effetti esatta, e la sentenza impugnata deve essere quindi tenuta ferma, anche se con qualche integrazione e chiarimento nella motivazione.

La Corte di merito, infatti, ha ritenuto che la soluzione del problema consistesse nell'interpretare l'art. 19 del trattato di pace sottoscritto il 10 gennaio 1947 (reso esecutivo in Italia con decreto legge 28 novembre 1947, n. 1430) che disciplina appunto la nazionalità e il cambio di cittadinanza dei cittadini italiani a seguito dei mutamenti territoriali imposti dal trattato e che stabilisce che i cittadini domiciliati il 10 giugno 1940 nei territori ceduti dall'Italia, nonché i loro figli nati dopo la detta data, diventeranno cittadini dello Stato cessionario, con il conseguente obbligo di detto Stato di emanare apposite leggi al fine di regolare la situazione dei soggetti interessati (n. 1) e con l'ulteriore obbligo di consentire che i cittadini italiani che si trovino in dette condizioni, e la cui lingua usuale è l'italiano, possano optare entro un anno per la cittadinanza italiana (n. 2). La Corte ha ritenuto applicabile la norma in questione anche ai cittadini italiani libici ed anche con riferimento alle colonie alle quali l'Italia dichiarò di rinunciare (art. 23 del Trattato di pace).

A questo secondo punto ha riferimento il primo motivo del ricorso dell'Amministrazione dell'Interno: con il quale si afferma che le disposizioni dell'art. 19 sono applicabili solo ai territori ceduti « dall'Italia ad un altro Stato » non alle colonie, alle quali l'Italia ebbe a rinunciare ma la cui sorte rimase per il momento incerta, e che non furono con il trattato cedute ad altro Stato (né poteva, per la Libia parlarsi di cessione, non essendo ancora esistente nel 1947 il Regno Unito di Libia, creato solo nel 1951).

Questa Corte suprema già altre volte (sentenze 26 agosto 1950, n. 2543, e proprio per la Libia; 17 febbraio 1951, n. 399) ha avuto occasione di riconoscere che a differenza che per i territori ceduti alla Francia, alla Repubblica Federale Popolare di Jugoslavia, ed alla Grecia (art. 6, 11 e 14 del trattato), l'Italia dichiarò soltanto per le colonie in Africa di rinunciare « a ogni diritto e titolo » rimanendo nel trattato incerta la sorte definitiva di quei territori (art. 23) e che perciò, per le dette colonie non può parlarsi di una vera e propria cessione ad un soggetto determinato, ma solo di una rinuncia unilaterale (*derelictio*), salva l'attribuzione alle Quattro potenze associate, e poi alla Assemblea dell'O.N.U. del potere di determinare successivamente il soggetto cui sarebbe spettata in definitiva la sovranità nei diversi territori in questione. Può quindi ammettersi che nel disciplinare la nazionalità dei cittadini residenti nei territori « ceduti » le Alte parti contraenti (e, di conseguenza, il legislatore italiano con la legge che rese esecutivo il Trattato) abbiano inteso regolare soltanto i rapporti relativi ai territori direttamente ceduti ad altri Stati, e di cui agli artt. 6, 11 e

14, nell'evidente presupposto che la sorte degli abitanti delle ex colonie africane sarebbe stata regolata in seguito, sia a mezzo di accordi diretti, sia con emanazione di leggi interne, da parte dell'Italia e degli Stati cui in definitiva sarebbe stata attribuita la sovranità su quelle ex colonie. In realtà, costituito il Regno Unito di Libia, l'Italia concluse un accordo con il nuovo Stato (stipulata in Roma il 2 ottobre 1956 e reso esecutivo in Italia con la legge 17 agosto 1957, n. 843) in cui fra l'altro si regolarono alcune questioni di natura economica e finanziaria sorte da quella che fu definita « successione di sovranità fra i due Stati » nel territorio libico (art. 9), ma non quelle relative alla cittadinanza dei libici. Per queste invece, una legge dello Stato libico (pubblicata il 25 aprile 1954) stabilì che venisse considerato cittadino libico chiunque fosse nato in Libia, e fosse residente in Libia alla data del 7 ottobre 1951, ma nessuna disposizione interna della Repubblica italiana ha regolata la sorte di quei « cittadini italiani libici » che per essere (come il Kemali) residenti in Italia, non furono compresi fra coloro che avevano acquistato la cittadinanza del nuovo Regno Unito di Libia.

In difetto di una precisa disposizione al riguardo, quindi, la questione deve essere risolta in base all'analogia ed ai principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato (art. 12 preleggi); onde, essendo evidente l'analogia di situazione fra territori « ceduti » e territori per cui era avvenuta rinuncia, perfettamente legittima è l'applicazione ai secondi, in tutto ciò che non è regolato da apposita norma, delle disposizioni contenute nel trattato di pace (decreto legge 28 novembre 1947, n. 1430) relative ai territori « ceduti ». Tale procedimento interpretativo del resto, fu altra volta ammesso da questa Corte suprema: la quale (con la sentenza 12 settembre 1952, n. 2900) applicò sia pure in materia diversa (società) una disposizione del Trattato di pace (art. 12 dell'allegato XIV) riguardante espressamente le società aventi la sede sociale nel territorio « ceduto » ad una società avente la sede sociale in Libia, territorio per il quale era avvenuta l'unilaterale « rinuncia » di cui all'art. 23 del Trattato.

Del resto l'applicazione dell'art. 19 nella presente controversia non veniva neanche direttamente in questione dal momento che detto articolo regolava la sorte solo dei cittadini italiani domiciliati nei territori ceduti; e non potendo neanche quindi parlarsi (come in un punto della motivazione fa la sentenza impugnata) di diritto di opzione a favore della cittadinanza italiana nei confronti del Kemali che per risiedere in Italia, non si trovava nelle condizioni di cui al ripetuto art. 19. In realtà, come esattamente nota in altro punto la stessa sentenza, per i « cittadini italiani libici » così come per tutti gli altri cittadini (ammesso che i primi potessero considerarsi cittadini e non sudditi italiani, del che si dirà in appresso), la questione non si poneva neppure se essi fossero domiciliati nel territorio metropolitano cioè in territorio non ceduto né rinunciato, essi restavano (come è naturale) cittadini italiani, senza bisogno di alcuna manifestazione di volontà (opzione). Entro tali limiti, e

soltanto a tale scopo veniva in discussione solo una delle disposizioni contenute nell'art. 19 del Trattato di pace: la norma per la quale i soggetti ivi considerati « perderanno la loro cittadinanza italiana al momento in cui diverranno cittadini dello Stato subentrante (e quindi, se non avranno acquistato altra cittadinanza resteranno italiani); norma secondo la quale il Kemal, che non ha acquistato la cittadinanza libica, ha conservato la nazionalità italiana. Non vi è bisogno del resto, nella controversia in esame, neanche di ricorrere all'applicazione analogica di detta norma, costituendo essa una particolare manifestazione di un principio generale del nostro ordinamento giuridico (tradotto in norma legislativa, fra l'altro, negli artt. 8 n. 1 e 2, 10 comma 3°, 11 comma 1°, 12 comma 2° della legge fondamentale sulla cittadinanza italiana, 13 giugno 1912, n. 555) secondo il quale (salvo casi di indegnità o di incompatibilità espressamente previsti dalla legge: ad esempio art. 8 n. 3 della legge citata) la cittadinanza italiana non si perde se non al momento dell'acquisto di nazionalità diversa. E ciò, a sua volta in applicazione dell'altro principio fondamentale, comune ad ogni ordinamento di un moderno Stato di diritto, per cui l'apolidia è uno stato eccezionale, perchè ogni persona umana ha diritto per quanto possibile ad uno *status civitatis*: principio fondamentale formulato anche nell'art. 15 della dichiarazione universale dei diritti umani, approvata dall'Assemblea delle Nazioni Unite il 10 dicembre 1948. Tale dichiarazione non ha solo per la nostra legislazione interna, un valore programmatico, essa infatti costituisce un principio generale, che deve ritenersi accolto nel nostro ordinamento non solo ex art. 10 della costituzione (come ha ritenuto la corte di merito) ma anche in virtù dell'espresso riconoscimento, se anche indiretto, di cui alla legge 4 agosto 1955, n. 848, che ha dato piena ed intera esecuzione all'analogica Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, sottoscritta dai Governi degli Stati membri del Consiglio di Europa il 4 novembre 1950 (la quale, a sua volta, nel preambolo, si richiama alla Dichiarazione dell'O.N.U. del 1948).

Si deve perciò concludere che è principio generale del nostro ordinamento giuridico che un cittadino italiano non possa essere privato dello *status civitatis* e ridotto alla condizione di apolide, senza una espressa disposizione di legge: la quale, nel caso dei « cittadini italiani libici » che per essere domiciliati in Italia, non sono divenuti cittadini del nuovo Stato di Libia, manca assolutamente.

Ciò, s'intende, sempre che il Kemal dovesse essere considerato cittadino italiano: che cioè la particolare « cittadinanza italiana libica »; fosse una vera e propria cittadinanza italiana, sia pure con particolari limitazioni nel godimento di alcuni diritti, specialmente politici. E ciò che contesta l'Amministrazione resistente; la quale (in una delle censure formulate nel secondo motivo del ricorso) afferma che quella « cittadinanza » fu una *lnstra* esteriore, concessa ai libici per motivi politici e che in definitiva, i libici erano « sudditi » e non cittadini italiani.

Anche su questo punto però la decisione impugnata è esatta. Essa ha ritenuto che la cittadinanza italiana libica — che garantiva ai libici il godimento di tutti i diritti civili non riservati ai cittadini metropolitani — costituisse uno *status* di cittadinanza italiana speciale, non un rapporto simile alla sudditanza, rapporto che come è noto, prescinde dal passaggio di uno *status* derivante dall'organico collegamento del singolo al territorio dello Stato.

È da osservare, infatti, che ai libici la cittadinanza fu per la prima volta concessa, non dal regio decreto legge 3 dicembre 1934, n. 2012 (cui si riferiscono la sentenza impugnata e le parti), ma nell'immediato primo dopoguerra, e precisamente con il D.L.L. (1° giugno 1919, n. 931 (relativo all'ordinamento della Tripolitania) ed il regio decreto legge 31 ottobre 1919, n. 2401 (relativo all'ordinamento della Cirenaica). Questi provvedimenti disponevano (art. 1 dei due decreti) in relazione rispettivamente ai tripolitani ed ai cirenaici che essi sono considerati cittadini italiani, parlando così semplicemente di « cittadinanza italiana » sia pure imponendo poi a detti cittadini particolari limitazioni. I cittadini di cui all'art. 1 conservavano infatti il proprio statuto personale e successorio e godevano (art. 5) dei diritti fondamentali di libertà e di inviolabilità del domicilio e della proprietà nonché del diritto di concorrere alle cariche civili e militari di cui agli ordinamenti locali ed il diritto elettorale attivo e passivo per gli organi rappresentativi coloniali (art. 5 n. 4 e 6) del diritto di esercitare la professione liberamente anche in Italia (n. 5), e perfino di alcuni diritti politici nel territorio metropolitano, quale il diritto di petizione (di cui all'art. 57 dello Statuto Albertino) al parlamento nazionale (art. 5 n. 7). Non poteva non parlarsi, in tali condizioni, di una vera e propria cittadinanza italiana, sia pure con particolari limitazioni, essendo attribuito ai libici perfino l'esercizio di diritti politici nel Regno, esercizio che è l'elemento caratteristico dello *status civitatis* di una condizione, cioè, che ricorda singolarmente la *latinitas* dell'ordinamento romano classico.

È ben vero che, dopo l'instaurazione del regime fascista, quell'ordinamento ispirato a principi largamente liberali nei confronti delle popolazioni della Libia venne in parte mutato, sì che con la legge 26 giugno 1927, n. 1013, nonché con la successiva legge già ricordata del 1934, n. 2012 (gli artt. 29 a 38 della prima, riguardanti la cittadinanza libica, sono identici agli artt. 33 a 42 della legge del 1934) si parlò di « cittadini italiani libici » anziché di cittadini italiani puramente e semplicemente ed ai libici fu sottratto il diritto dell'esercizio professionale in Italia (fermo restando lo stesso diritto in Colonia), nonché la facoltà di presentare petizioni alle Camere: ma purtuttavia restò ferma oltre la garanzia delle libertà fondamentali, la concessione dei diritti civili e politici nel territorio libico, con la facoltà di concorrere alle cariche civili e militari previste in quel territorio. L'evoluzione si chiuse, infine con il regio decreto legge 9 gennaio 1939, n. 70 che se per una parte (in applicazione dei principi « razzistici » allora introdotti nella nostra legislazione) tolse ai libici la

facoltà di acquistare la cittadinanza metropolitana (art. 8) d'altra parte ribadì che i cittadini libici godevano dei medesimi diritti di cui alle leggi precedenti, ed altri anzi ne aggiunse, come i diritti politici di esercitare la carica di podestà nei comuni con popolazione di stirpe libica, di far parte del comitato corporativo per la Libia, e di divenir dirigenti nelle organizzazioni sindacali (art. 6 decreto del 1939). Si che in definitiva i libici godevano dei diritti di libertà allo stesso modo dei cittadini italiani, e dei diritti politici limitatamente al territorio libico, cioè (poichè per la legge del 1939 art. 1, le quattro province costiere della Libia erano entrate a far parte integrante del territorio del Regno) godevano dei diritti politici limitatamente ad una parte del territorio italiano. In tale situazione non può assolutamente dirsi che i libici si trovassero nella condizione di sudditanza (come ad esempio i nativi delle colonie dell'Africa orientale, per i quali, da ultimo, provvidero gli artt. 28 e seguenti del regio decreto legge, 1° giugno 1936, n. 1019) se per sudditanza si intende (come si deve intendere) soltanto la condizione di sottoposto di imperio dello Stato, ma godevano di uno *status*, da cui derivavano una serie di diritti anche politici, oltre che di doveri nei confronti dello Stato italiano, e cioè dovevano considerarsi veri e propri cittadini, se pure con particolari limitazioni. Le stesse leggi italiane dell'epoca, del resto, distinguevano tra « cittadini delle colonie » e « sudditi coloniali » ponendo così in rilievo che la distinzione era di natura sostanziale ad esempio, l'art. 4 del codice penale del 1930.

D'altra parte, lo stato di cittadino italiano non può ritenersi escluso per il solo fatto che per i libici era limitato, nei confronti dei cittadini metropolitani, l'esercizio dei diritti politici: che la legislazione dell'epoca presenta numerosi esempi di discriminazioni nei confronti di alcune categorie di soggetti, dei quali pure non può porsi in dubbio lo *status* di cittadini italiani. Ed è sufficiente ricordare (oltre che la cosiddetta « piccola cittadinanza » senza il godimento dei diritti politici, di cui ai decreti legge 10 settembre 1922, n. 1387 e 14 giugno 1923, n. 1418) la condizione in cui vennero a trovarsi i cittadini italiani di stirpe ebraica dopo i noti provvedimenti « razziali » del 1938-1939; essi così come i cittadini libici erano ammessi all'esercizio professionale solo a favore degli appartenenti alla medesima stirpe; e, a differenza degli arabi libici, i quali per lo meno godevano dell'esercizio dei diritti politici in quattro province del Regno furono privati in toto dell'esercizio di quei diritti, pure rimanendo cittadini italiani.

Si deve concludere quindi, che lo *status* del Kemali fosse quello di cittadino italiano, sia pure con particolari limitazioni a motivo della stirpe alla quale appartiene; e che di conseguenza al momento della rinuncia dell'Italia alla colonia libica, non fu privato dello *status civitatis*, non avendo acquistato (poichè domiciliato in Italia) la cittadinanza del nuovo Regno Unito di Libia; e in difetto di qualsiasi norma legislativa che consenta di ritenere che egli sia stato ridotto alla condizione di apolide.

Resta da esaminare, a questo punto, per quali motivi un « cittadino italiano libico » residente in Italia, debba essere oggi considerato cittadino italiano *optimo iure*. L'Amministrazione ricorrente, infatti afferma che il trattato di pace non avrebbe potuto procedere alla « promozione » del Kemali da cittadino italiano libico a cittadino italiano *tout-court*, perchè esso non avrebbe potuto interferire nella più gelosa sfera della sovranità nazionale, quale è quella dell'attribuzione della cittadinanza.

Ma la asserita « conversione » in cittadinanza metropolitana della cittadinanza « libica » è effetto diretto proprio della legislazione italiana del dopoguerra, una volta ammesso, come deve essere ammesso, che la « cittadinanza italiana libica » integrasse uno *status* di vera e propria cittadinanza italiana, sia pure con particolari limitazioni. Ciò non soltanto per la constatazione evidente (su cui soltanto si sofferma la sentenza impugnata) che la speciale cittadinanza suddetta non può più sussistere dopo la perdita dei territori libici, essendo strettamente collegata, e presupponendo l'ordinamento coloniale; ma per il motivo assorbente che la legislazione italiana del dopoguerra ha soppresso tutte le limitazioni al libero esercizio dei diritti civili e politici imposto in precedenza ad alcune categorie di cittadini. Ciò è avvenuto, infatti non soltanto in virtù dell'art. 15 del trattato di pace (il quale è divenuto legge italiana a seguito dell'atto legislativo che vi ha dato piena ed intera esecuzione) che, consacrando l'impegno dell'Italia a prendere le misure necessarie per assicurare a tutte le persone soggette alla sua giurisdizione pari godimento dei diritti e delle libertà senza distinzione di razza, lingua o religione, costituisce evidentemente un principio cui è ispirata la successiva legislazione in materia; ma proprio per l'attuazione di tale principio nel piano legislativo interno. Nel quadro delle leggi speciali che soppressero le discriminazioni fra i cittadini per motivi « razziali » attuate nell'ultimo periodo del regime fascista (leggi riguardanti la reintegrazione nei loro diritti dei cittadini ebrei, decreto legislativo, 3 agosto 1947, n. 1906 che abrogò le norme relative ai « meticci » etc.) il principio fu consacrato in via generale nell'art. 3 della costituzione del 1947 per il quale « tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali ». Norma che per la sua struttura può essere immediatamente applicata, e che ha avuto per effetto l'abrogazione di tutte le precedenti disposizioni che creavano disparità fra i cittadini, e ponevano limitazioni ai loro diritti in relazione alla stirpe di appartenenza.

Si deve perciò ritenere che, dal citato art. 3 siano state abrogate le limitazioni inerenti alla qualifica di libici dei cittadini italiani nativi della Libia, e questi con l'entrata in vigore della Costituzione, siano divenuti, alla pari degli altri cittadini, cittadini *optimo iure*. Tale va tuttora considerato il Kemali che come si è detto, non ha perduto la nazionalità italiana, non avendo acquistato dopo la costituzione del Regno Unito di Libia, la cittadinanza del nuovo Stato.

Come è facile vedere dalla lettura della sentenza, l'argomento fondamentale a sostegno della decisione della Corte Suprema è quello che attiene ad una pretesa incompatibilità tra l'art. 3 della Costituzione e le norme della legge ordinaria 9 gennaio 1939, n. 70 che stabilivano particolari limitazioni allo status civitatis dei c.d. cittadini italiani libici.

Se così è, è evidente che, a parte ogni considerazione sulla esattezza della decisione, questa, comunque, non poteva rientrare nella competenza della Corte di Cassazione, dato che, come è noto, è ormai *jus receptum* che ogni questione sulla incompatibilità di norme di legge ordinaria con norme costituzionali, in quanto questione di legittimità costituzionale, è devoluta al giudizio esclusivo della Corte Costituzionale.

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Giudicato sulla giurisdizione. (Corte di cassazione, Sezioni Unite, Sentenza, n. 2061/61 - Pres.: Oggioni; Est.: Danzi; P.M.: Pepe (conf.) - Bellinzaghi c. Ministero dell'Interno).

La questione di giurisdizione non è più proponibile o rilevabile nel corso del giudizio, qualora una precedente sentenza non più impugnabile abbia statuito sul punto esplicitamente, dichiarando la giurisdizione del giudice adito.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:

L'Amministrazione resistente, pur non avendo proposto ricorso incidentale sul punto relativo alla giurisdizione, ha eccepito preliminarmente con il controricorso il difetto di giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della domanda del Bellinzaghi.

Osservano in proposito le Sezioni Unite che all'esame di tale eccezione, osta, nella specie, la preclusione del giudicato giacché la sentenza denunziata, prima di statuire sul merito, ha affrontato *ex professo* la questione della giurisdizione, affermando che la controversia involgeva la responsabilità della P.A. per omissioni addebitabili al Questore di Como ed esulava pertanto dalla previsione dell'art. 1 lettera e) della legge 9 gennaio 1951, n. 10 che richiede il previo esperimento della procedura amministrativa, solo per l'indennizzo dei danni, immediati e diretti, causati da atti non di combattimento, dolosi o colposi delle Forze Armate alleate.

Tale preclusione opera infatti anche nei riguardi della eccezione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sia che la giurisdizione sia stata affermata decidendo anche il merito, sia che si sia pronunciato, con sentenza non definitiva, solo sulla giurisdizione se, in questa seconda ipotesi, siano decorsi inutilmente i termini per la impugnazione ordinaria. Queste Sezioni Unite (sent. 22 luglio 1960, n. 2084), superando i contrasti verificatisi nella precedente giurisprudenza, della Suprema Corte, hanno ritenuto che la questione di giurisdizione non è più proponibile o rilevabile nel corso del giudizio, qualora una precedente sentenza non più impugnabile abbia statuito sul punto esplici-

tamente, dichiarando la giurisdizione del giudice adito. Hanno cioè affermato che la proponibilità, o rilevanza d'ufficio, del difetto di giurisdizione in qualunque stato e grado del processo a norma dell'art. 37 del codice di rito, incontra tuttavia un limite insormontabile nella preclusione del giudicato formale e che tale giudicato si costituisce indipendentemente dalla decisione sul merito qualora la soluzione positiva della questione di giurisdizione sia avvenuta con sentenza non più soggetta ad impugnazione.

I contrasti giurisprudenziali cui accenna la sentenza in rassegna trovano la loro manifestazione soprattutto nella sentenza n. 1254/52 delle stesse Sezioni Unite riportata con nota in questa Rassegna 1952, pag. 142.

Sulla questione si veda per una esauriente disamina la Relazione dell'Avvocatura per gli anni 1956-1960, vol. II, n. 38.

La sentenza in esame conferma chiaramente che il giudicato sulla giurisdizione può formarsi in base a pronuncia del giudice di merito solo se questa abbia deciso sulla questione di giurisdizione in modo esplicito. E' esclusa perciò la possibilità del giudicato implicito; ed è escluso, in conseguenza, che possa verificarsi l'ipotesi già criticata in relazione alla questione di legittimazione passiva in questa Rassegna 1961, pag. 107 e segg.

COMPROMESSO ED ARBITRI - Opere pubbliche - Lodo arbitrale - Rinuncia preventiva al gravame - Eccezione di incostituzionalità - Manifesta infondatezza.

OPERE PUBBLICHE - Appalti - Revisione dei prezzi - Potere della P. A. - Delimitazione - Fattispecie. (Corte di cassazione, Sezioni Unite, Sentenza, n. 907/60 - Pres. Cataldi; Est.: Di Maio; P.M.: Colli (conf.) - Comune di Roma c. Impresa Mercuri).

Deve ritenersi manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale delle norme di cui agli artt. 49 del capitolato generale per gli appalti delle opere dipendenti dal ministero dei lavori pubblici, approvato con decreto ministeriale 28 maggio 1895 e, 829, ultimo comma, codice procedura civile, che prevedono la rinuncia preventiva delle parti all'impugnativa del lodo arbitrale, giacché le norme stesse non escludono o limitano la tutela giurisdizionale, ma solo consentono all'autonomia privata (come nella simigliante ipotesi dell'art. 360, in cui è permesso alle parti di omettere l'appello) di rinunciare preventivamente alla impugnazione della sentenza arbitrale (al fine di eliminare la possibilità del sorgere di nuove controversie) quando si tratti del rimedio con il quale si contesti unicamente il merito della pronuncia arbitrale.

La competenza dell'autorità amministrativa, in materia di appalti di opere pubbliche, ai sensi del D.L.C.P.S., n. 1501 del 1947 è limitata alla revisione dei prezzi pattuiti con le pubbliche amministrazioni in dipendenza di aumenti o di diminu-

zioni sul costo dei materiali o della mano d'opera verificatisi durante la esecuzione dei lavori, anche per effetto di circostanze non prevedibili e tali da determinare un aumento o una diminuzione superiore al decimo del prezzo complessivo convenuto, ma non si estende all'altra ipotesi prevista nel 2° comma dell'art. 1664, quando cioè trattasi dell'equo compenso richiesto dall'appaltatore per difficoltà di esecuzione dell'opera derivanti da cause geologiche, idriche e simili, non previste dalle parti e che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore medesimo.

L'ARBITRATO OBBLIGATORIO E LA COSTITUZIONE

La sentenza in rassegna (pubblicata in *Foro it.*, 1960, I, 1129), induce a ritenere necessario un attento e approfondito riesame di tutta la questione relativa alla impugnabilità degli anzidetti lodi tanto più in quanto la sentenza stessa ha esaminato la questione sotto alcuni aspetti particolari, non fra i più rilevanti; nè avrebbe potuto fare altrimenti perchè solo sotto quegli aspetti la questione era stata prospettata.

Dal punto di vista formale la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 del capitolato generale, il quale, com'è noto, ha natura regolamentare, non legislativa, è inammissibile appunto perchè non ha ad oggetto una disposizione di legge o di atto avente forza di legge. Rispetto alla norma regolamentare può sorgere una questione di legittimità ordinaria o di abrogazione per contrasto colle norme di leggi, anteriori o successive, non una questione di legittimità costituzionale, la quale può sollevarsi solo relativamente all'art. 829 Codice procedura civile.

Motivo dell'infondatezza della questione, secondo la citata sentenza, sarebbe la considerazione che le norme suddette non escludono o limitano la tutela giurisdizionale, ma consentono all'autonomia privata la rinuncia preventiva all'impugnazione della sentenza arbitrale. Questa rinuncia, che la sentenza ritiene analoga a quella prevista dall'art. 360 Codice procedura civile, sarebbe pienamente ammissibile e non in contrasto con gli artt. 24 e 103 della Costituzione, tanto più che essa avrebbe riguardo solo al rimedio, con il quale si contesti unicamente il merito della pronuncia arbitrale.

Prima di esaminare l'esattezza della pronuncia, che non riteniamo di poter condividere, sarà opportuno accennare brevemente alla evoluzione giurisprudenziale, peraltro ben nota, in tema di impugnativa dei lodi arbitrali, naturalmente, in materia di opere pubbliche.

Con sentenza 6 marzo-22 aprile 1941, n. 1123 la Corte di Cassazione a sezioni unite, in causa *Picardi c. Governo della Libia* (in *Giur. Op. Pub.* 1941, I, 323), affermò l'applicabilità alla giurisdizione arbitrale dei limiti, di cui all'art. 4 legge 20 marzo 1865, allegato E, riconoscendo implicitamente al Collegio arbitrale per le controversie in materia di opere pubbliche la natura di organi di giurisdizione speciale.

Con le successive sentenze 29 luglio 1941, in cause *Comune di Napoli c. Tadini e Talenti e Comune di Venezia c. Scarpari* (*Giur. it.* 1942, I, 1, 35 e 97), la Corte affermò, esplicitamente confermando peraltro la precedente sentenza 8 aprile 1937, numero 1040, che il collegio arbitrale stabilito dal capitolato generale per le opere pubbliche non costituiva nè un ordinario arbitrato nè un arbitrato obbligatorio, bensì aveva carattere di giurisdizione speciale, con la conseguenza che contro il lodo non fosse ammesso altro rimedio che il ricorso alle Sezioni Unite della Cassazione ai sensi della legge 31 marzo 1877. Si escludeva, cioè, l'azione di nullità e, naturalmente, l'appello (vedasi anche relazione dell'Avvocato Generale dello Stato per gli anni 1930-1941, nn. 27 e 35).

Con le successive sentenze 31 maggio 1943, in causa *Consorzio Idrico Florida e Solarino c. Martellucci*, (in *Foro it.* 1943, I, 919) e 21 maggio 1944, in causa *Ministero Guerra c. B.P.D.* (ivi, 1945, I, 16) le Sezioni Unite della Corte di Cassazione, però, mutavano radicalmente giurisprudenza, negando ai collegi arbitrali previsti dal capitolato generale per le opere pubbliche, carattere di giurisdizione speciale (*Rel. Avv. Stato* 1942-1950, n. 51 e 52).

Conseguentemente fu esclusa l'ammissibilità del ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione (*Sez. Unite* 18 aprile 1947, *Alto Commissariato Sanzioni contro il fascismo c. De Filipo*, in *Giur. OO. PP.* 1947, I, 160, e 6 agosto 1947, *Soc. Breda c. Soc. it. Petroli d'Oriente*, in *Giur. it.* 1948, I, 158) e fu, altresì, esclusa l'ammissibilità, avverso il lodo, del ricorso per Cassazione ex artt. 360, 362, Codice procedura civile, ritenendolo soggetto esclusivamente alle impugnazioni per nullità e per revocazione, previste dall'art. 827 Codice procedura civile (*Sez. Un.* 17 giugno 1950, *Bianchi c. Difesa Esercito*, in *Foro it.* 1951, I, 529). A tal proposito, però, le Sezioni Unite, con sentenza 6 marzo 1945, in causa *Costa c. LL.PP.* (in *Foro it.* 1944-46, I, 227), argomentando dal fatto che il capitolato generale dichiara i lodi non soggetti ad appello nè a cassazione, affermarono che l'azione di nullità era inammissibile, ai sensi dell'art. 829, u. c., Codice procedura civile, quando fosse dedotta la violazione delle regole di diritto. Essa, quindi, sarebbe ammissibile, e così è stato poi ritenuto, solo per i motivi indicati nei nn. 1-7 dell'art. 829 Codice procedura civile, cioè, esclusivamente per errores in procedendo.

Contro questo nuovo e non giustificato orientamento giurisprudenziale l'Avvocatura dello Stato (*Relazione per gli anni 1942-1950*, II, p. 484) insorgeva, segnalando, altresì, i gravi inconvenienti che presentavano i giudizi arbitrali, una volta esclusa l'azione di nullità per errore in iudicando. I Collegi arbitrali — si diceva — escluso ogni controllo sull'esatta applicazione della legge, si trasformano in giudici di equità, quasi legibus soluti. Si poneva, inoltre, in luce il contrasto delle norme relative all'arbitrato per le opere pubbliche, così interpretate, con l'art. 111 della Costituzione, che ammette sempre il controllo dell'esatta applicazione della legge, sostanziale e procedurale, da parte della Corte di cassazione su tutte le sentenze, dei giudici ordinari e speciali,

eccezione fatta solo per le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti. Ma la giurisprudenza è rimasta ferma in questo orientamento. (Sull'argomento vedasi: Cass. 21 giugno 1945, n. 448, in Foro it. 1944-46, I, 16; Cass. 6 agosto 1946, n. 1094; id. 28 febbraio 1946, n. 216 in Foro Amm. 1946, II, 50; id. 7 maggio 1946 n. 547. in Foro it. 1944-46, I, 809; id. 17 giugno 1950, n. 1550, in Foro it. 1951, I, 530; contro questo indirizzo giurisprudenziale si veda, fra gli altri, PASTORE: L'arbitrato negli appalti di opere pubbliche, Milano, 1961, p. 157).

La questione della legittimità della norma contenuta nel capitolato generale delle opere pubbliche ha dato recentemente luogo, sia per quanto attiene alla obbligatorietà dell'arbitrato sia in ordine alla non appellabilità del lodo, a contrastanti pronunzie della Corte dei Conti in sede di controllo (25 ottobre 1956, in Foro it. 1957, 3, 214) e del Consiglio di Stato in sede consultiva (Ad. Gen. 26 luglio 1957, m. 376, in Riv. giur. edil. 1958, I, 430) a proposito del nuovo capitolato generale.

Il contrasto è fondato sulla diversa definizione della natura giuridica del capitolato generale, che il Consiglio di Stato afferma contrattuale e la Corte dei conti ritiene, invece, regolamentare sulla scorta della ormai consolidata giurisprudenza della Corte di cassazione (Cass. 18 giugno 1943, n. 1521 in Giur. it. 1943, I, I, 403; Cass. 31 luglio 1944, n. 457, in G.C.C. 1944, 371; id. 8 aprile 1946, n. 400, ivi, 1946, I, 124; Cass. 19 febbraio 1946 n. 171, in Foro it. 1944-46, I, 453; e nel senso che abbiano natura regolamentare solo per gli enti che li hanno emanati: Cass. 5 luglio 1951, n. 1761, in Foro it. 1952, I, 475; Cass. 30 settembre 1954, n. 3074; Cass. 24 marzo 1955, n. 870; Cass. 4 febbraio 1957, n. 413; Cass. 14 giugno 1955, n. 1806; Cass. 27 giugno 1956, n. 2342; Cass. 20 marzo 1958, n. 923; Cass. 21 maggio 1959, n. 1523; vedasi anche la recensione al lavoro del CRISCI: I contratti stipulati dalla P. A. e l'art. 1341 c.c. in «Rass. Avv. Stato», 1959, p. 4).

Questo essendo l'orientamento giurisprudenziale, passiamo ad esaminare la questione che ci interessa. In proposito, preliminarmente ad ogni altra ci sembra l'indagine sulla esattezza della giurisprudenza, laddove ritiene applicabile agli arbitrati per le opere pubbliche l'art. 829 Codice procedura civile, u.p. Dispone questa norma che l'impugnazione di nullità è altresì ammessa se gli arbitri nel giudicare non hanno osservato le regole di diritto, salvo che le parti li avessero autorizzati a decidere secondo equità o avessero dichiarato il lodo non impugnabile.

A prescindere dalla prima ipotesi, che non interessa, e dal contrasto della seconda con norme costituzionali, di cui diremo in seguito, occorre, a nostro avviso, preliminarmente accertare e dimostrare, con congrua motivazione e validi argomenti giuridici (cosa che, finora, non ci sembra sia stata fatta), se l'ultima parte dell'art. 829 Codice procedura civile sia applicabile agli arbitrati per le opere pubbliche e, soprattutto, se l'intera disciplina dell'arbitrato, data dal codice di rito, non abbia abrogato l'art. 49 del capitolato generale per le opere pubbliche, il quale, laddove dichiara il lodo non impugnabile, si pone

in evidente contrasto con le norme di ordine pubblico contenute in particolare nell'art. 829.

Su questo punto non pare possano sorgere dubbi. Una volta escluso il carattere di giurisdizione speciale, tutto il giudizio arbitrale per le opere pubbliche, a nostro avviso, non poteva sottrarsi alla disciplina dell'arbitrato, interamente e compiutamente prevista nel nuovo codice di rito. E d'altra parte, la stessa giurisprudenza, ammettendo, nonostante che l'articolo 49 dichiara il lodo non soggetto ad appello nè a cassazione, l'azione di nullità, ha ritenuto caducata la norma regolamentare per contrasto con la successiva norma di legge, per di più d'ordine pubblico.

Quel che non si comprende è come non sia stata ritenuta applicabile l'ultima parte dell'art. 829 Codice procedura civile, operando una parziale conservazione e conversione del più volte citato art. 49 C.G. L'art. 829 Codice procedura civile, u.p., che è norma d'ordine pubblico, processuale, esclude l'azione di nullità per erroes in iudicando solo quando le parti abbiano dichiarato il lodo non impugnabile. Attribuisce, cioè, all'autonomia delle parti contraenti il potere di rinunciare preventivamente al rimedio, che consenta il riesame di merito del lodo; ma è necessario che si tratti di dichiarazione, di manifestazione, cioè, dell'autonomia contrattuale.

Ora, a prescindere dalla considerazione che il richiamo, contenuto nella sentenza 22 aprile 1960, m. 907, all'art. 360 Codice procedura civile, secondo comma, non è del tutto appropriato perchè in questa ultima ipotesi, come si argomenta espressamente dal combinato disposto dagli artt. 339, 1° comma 360, 2° comma e 366, ultimo comma, la rinuncia all'appello è successiva, non preventiva, ed il ricorso per Cassazione è ammesso anche per gli erroes in iudicando, resta il fatto che la non impugnabilità del lodo deve essere contrattualmente stabilita, dichiarata, cioè, d'accordo fra le parti e con riferimento ad un determinato contratto.

L'art. 49 del Capitolato Generale, che, si ripete, la giurisprudenza consolidata della Corte di Cassazione qualifica regolamento, non può essere ridotto e convertito nè può, comunque, sostituire la espressa dichiarazione, contrattuale, di non impugnabilità del lodo voluta dalla legge. E ciò a prescindere dalla considerazione che la P.A. non potrebbe preventivamente rinunciare al diritto alla tutela giurisdizionale, rimettendosi ad un giudizio di equità.

Riteniamo, quindi, in primo luogo che l'ultima parte dell'art. 829 Codice procedura civile non sia applicabile ai lodi in materia di opere pubbliche, che le parti non hanno dichiarato e, secondo, noi, non potevano dichiarare non impugnabile. Questa considerazione ci esimerebbe da ogni ulteriore indagine sulla legittimità costituzionale di una norma, che consente la rinuncia preventiva alla azione di nullità, sia pure per i soli vizi di merito, la rinuncia, cioè, ad un diritto, che non è ancora sorto, perchè sorge solo con la pronuncia degli arbitri.

La norma contenuta nell'ultima parte dell'articolo 829 Codice procedura civile non può dirsi, a nostro avviso, senz'altro non in contrasto con l'articolo 24 della Costituzione e, quando si verta in materia di pubblici appalti, con il successivo articolo 113.

L'art. 4 dispone che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti, l'art. 113 ammette sempre contro gli atti della P.A. la tutela giurisdizionale. Ora, se si esclude e finché si esclude che gli arbitri sono organi di giurisdizione ed esercitano attività giurisdizionale, deve ritenersi che in materia di pubblici appalti la tutela giurisdizionale ha inizio solo con la azione di nullità. Escluderla o limitarla a taluni vizi del lodo significa negare che la P.A. possa agire in giudizio, cioè, davanti al Giudice, per la tutela dei propri diritti e significa escludere, per il privato, la tutela giurisdizionale contro gli atti della P.A. (in questi sensi vedasi anche BACHELLET, in Foro Amm., 1961, n. 1347, il quale, a proposito del ricorso straordinario al Capo dello Stato, esattamente osserva che limitare la tutela giurisdizione agli errores in procedendo equivale ad escluderla, frustrando il precetto costituzionale).

Che l'attività degli arbitri non sia attività giurisdizionale è, d'altra parte, evidente (cons. BIA-MONTI: Arbitrato in Enc. del diritto, Giuffrè, II, 899 e segg.; CARNACINI: Arbitrato rituale, in « Nuovo-vissimo dig. It. », Utet I, parte seconda, 874 e seguenti).

Se l'iter logico e sillogistico della pronuncia arbitraria è sostanzialmente analogo a quello che caratterizza la decisione del giudice, non compete peraltro all'arbitro il complesso di compiti e di poteri che caratterizzano la funzione giurisdizionale, (per quanto riguarda l'istruttoria si pensi in modo particolare all'obbligatorietà del giuramento nella prova testimoniale, non richiesta per l'analogo mezzo istruttorio dell'arbitrato rituale, o all'esercizio delle attività che competono all'arbitro con riferimento alle varie specie di consulenze tecniche); e come l'attività arbitraria sia del tutto subordinata a quella superiore dell'autorità giudiziaria ordinaria: se non venga pronunciato il decreto pretorio di esecutorietà oppure in sede di impugnativa venga accolta la quaerela nullitatis, l'arbitrato perde invero ogni sua validità ed efficacia e risorge, nei riguardi della controversia già affidata agli arbitri, la piena competenza della Autorità Giudiziaria ordinaria.

Non è neppure da trascurare il fatto, anche se esso vale solo come sintomo, che sotto il profilo penale non si è voluto ricondurre l'arbitro nella categoria dei pubblici ufficiali e neppure in quella degli incaricati di un pubblico servizio. Tali ordini di considerazioni sembrano contrastare la pretesa natura giurisdizionale dell'arbitrato, almeno intesa nei sensi in cui la funzione giurisdizionale è normalmente rappresentata.

La stessa giurisprudenza (dell'orientamento della quale si deve tener quel conto che è imposto dalle decisive conseguenze che ne derivano in pratica nei rapporti umani controversi), che accede alla teoria mista (Cass. Sez. Un. civ. 9 maggio 1956, n. 1505 in Foro it. 1956, I, 847 e segg.: trattasi, com'è noto, di autorevole pronuncia che è stata fatta oggetto di annotazioni vivamente elogiative da parte della dottrina: cons. ad es. ANDRIOLI: Procedura arbitrale e regolamento di giurisdizione in Foro it., col. cit.), esclude in termini non equivoci che il procedimento arbitrario abbia il carattere di processo giurisdizionale, pur rilevando, nella fusione del lodo e del decreto pre-

trale, un atto di giurisdizione che colorisce a posteriori il procedimento suddetto, « attribuendogli retroattivamente gli effetti che sono propri del processo giurisdizionale, con la conseguente normale retroattività della pronuncia al momento della instaurazione della domanda ».

Ben più grave è il contrasto dell'art. 829 Codice procedura civile, u. p., con l'art. 111 della Costituzione.

Il precetto dell'art. 111 Cost., il quale dispone che contro le sentenze, di qualunque giudice, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge, il quale, cioè, costituzionalizza il principio, secondo il quale la Corte di Cassazione è la suprema regolatrice, che assicura l'uniforme interpretazione ed applicazione delle norme di diritto, è evidentemente violato.

A che una Corte di cassazione, cui è costituzionalmente attribuito il potere di controllare l'esatta applicazione della legge in tutte le controversie e di garantire, così, tutti i cittadini e, con essi e prima di essi lo Stato, dagli arbitri dei giudici, ordinari o speciali, volontari o obbligatori?

I Collegi arbitrali per le opere pubbliche, i quali pure giudicano cause di valore rilevante, restano esonerati dalla osservanza della legge sostanziale e il precetto dell'art. 111 della Costituzione nei loro riguardi è completamente frustrato perchè alla Corte di Cassazione non arriverà mai la questione sostanziale.

Dire che l'art. 111 è osservato, perchè il ricorso pieno è ammesso contro la sentenza, che pronunzia sulla azione di nullità, significa violarne la lettera e, soprattutto, lo spirito frustrando l'esigenza, da tempo sentita, della unità della giurisdizione e della applicazione della legge in modo uniforme. Se il lodo non è censurabile per motivi di merito, se l'errata applicazione della legge da parte dei Collegi arbitrali non può essere dedotta in appello, ciò significa che non potrà neppure essere dedotta in Cassazione con la aberrante conseguenza che il sempre dell'art. 111 non trova applicazione nei riguardi dei Collegi arbitrali.

L'importanza, non solo teorica, della questione e l'esigenza che sia infine assicurata la giustizia, formale e sostanziale, a entrambe le parti contraenti anche nel delicato campo dei pubblici appalti ci fa sperare in un riesame da parte della Corte di cassazione, che eviterebbe un'altrimenti indispensabile intervento legislativo nella materia. (1)

GIUSEPPE GUGLIELMI

(1) Quando questa nota era in corso di stampa abbiamo appreso che il Ministro dei lavori pubblici, nella seduta del 28 giugno 1962, è annunziato al Senato, in occasione della discussione dello stato di previsione della spesa del Ministro dei lavori pubblici per l'esercizio finanziario 1° luglio 1962 - 30 giugno 1963, che il nuovo Capitolo Generale prevederà espressamente la impugnabilità dei lodi arbitrali anche per la violazione delle norme di diritto sostanziale. La questione potrà, così, considerarsi definitivamente risolta nei sensi da noi sostenuti.

IMPOSTE E TASSE - Imposta di R.M. - Reddito ricavato dall'U.N.U.C.I. dal rilascio delle tessere di riconoscimento, dei libretti ferroviari e dei distintivi - Tassabilità. (Corte di cassazione, Sezione I, Sentenza, n. 2128/61 - Pres.: Verzi; Est.: Del Conte; P.M.: Criscuoli (conf.) - U.N.U.C.I. c. Min. Finanze).

L'UNUCI è un ente pubblico, i cui scopi istituzionali rientrano tra le finalità dello Stato ed hanno natura eminentemente sociale ed assistenziale, con esclusione di ogni fine di lucro. Tuttavia, l'attività consistente nel rilascio delle tessere di riconoscimento, dei libretti e degli scontrini per le riduzioni ferroviarie e dei distintivi, dietro un corrispettivo che supera di gran lunga il costo del servizio, ha un suo autonomo carattere economico prevalentemente speculativo, distinto dalle attività, proprie dell'ente, necessarie per il raggiungimento delle sue finalità istituzionali.

Non può, quindi, escludersi l'esistenza di un reddito, nè attribuirsi a tale corrispettivo un carattere tributario, sulla considerazione che gli utili ricavati da tale attività siano destinati dall'Ente alla realizzazione delle sue finalità assistenziali e sociali, perseguite per conto dello Stato.

Pertanto, accertata l'esistenza di un utile, da parte dell'UNUCI, e cioè di un reddito derivante da un'attività di carattere prevalentemente lucrativo, deve ritenersi che tale reddito sia senz'altro tassabile, ai fini dell'imposta di R.M. indipendentemente dagli scopi perseguiti dal soggetto produttore e dalla concreta destinazione ed erogazione dell'utile stesso dopo la sua acquisizione al soggetto medesimo.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:

Con l'unico motivo di ricorso, si deduce la violazione degli artt. 3 lettera c del testo unico, 24 agosto 1877, n. 4021, 62 regio decreto, 11 luglio 1907, n. 560 e dagli artt. 3 e 4 dello Statuto dell'UNUCI, e si sostiene che in relazione ai versamenti eseguiti dai soci per il rilascio delle tessere di riconoscimento e dei libretti e scontrini ferroviari, non esiste un reddito tassabile, in quanto l'UNUCI è un ente pubblico che non ha scopi di lucro, ma fini esclusivamente assistenziali svolti per conto dello Stato, ed i predetti versamenti, al pari delle quote di iscrizione, hanno il carattere di contributi, che essa riscuote nell'esercizio di un potere tributario, delegato dallo Stato, per destinarli alla realizzazione delle suddette finalità.

La doglianza è infondata.

Innanzi tutto va dichiarato che la norma di cui al secondo comma dell'art. 62 del Regolamento 11 luglio 1907, n. 560, invocata dalla ricorrente, non introduce nel sistema dell'imposta di R.M. una esenzione speciale di carattere soggettivo a favore delle « società costituite senza scopo industriale... se si limitano ad erogare le contribuzioni dei soci in opere o atti filantropici, scientifici, letterari, di mero consumo o diletto, ed in generale in operazioni non produttive di reddito », ma in sostanza applica soltanto come del resto è insito nel suo carattere

meramente regolamentare i principi fondamentali della legge sull'imposta di R.M. stabilendo che se non vi è produzione di reddito non vi è obbligo di dichiarazione e non si fa luogo quindi ad imposizione, mentre se sussiste un reddito, la dichiarazione, come si precisa nella seconda parte dello stesso comma, deve essere fatta anche dai suddetti enti, che sono perciò in tal caso sottoposti ad imposizione.

Tanto premesso, si osserva che deve ritenersi nella specie la esistenza di un reddito, in quanto, se è esatto che l'UNUCI è un ente pubblico, i cui scopi istituzionali rientrano tra le finalità dello Stato ed hanno natura eminentemente sociale e assistenziale, con esclusione quindi di ogni fine di lucro, tuttavia, l'attività in questione, consistente nel rilascio delle tessere di riconoscimento, dei libretti e scontrini per le riduzioni ferroviarie e dei distintivi, dietro un corrispettivo che supera di gran lunga il costo del servizio, ha un suo autonomo carattere economico prevalentemente speculativo, distinto dall'attività proprie dell'Ente e necessarie per il raggiungimento delle anzidette sue finalità istituzionali.

In contrario, non ha pregio, nè per escludere la esistenza di un reddito, nè tanto meno per attribuire al menzionato corrispettivo un carattere tributario, il rilievo che gli utili ricavati da una tale attività siano in definitiva destinati dall'Ente alla realizzazione delle sue finalità assistenziali e sociali e che dette finalità questo prosegua in luogo e per conto dello Stato. Accertata, infatti, l'esistenza di un utile derivante da una attività di carattere prevalentemente lucrativo, esso è senz'altro tassabile, indipendentemente dagli scopi perseguiti dal soggetto produttore e dalla concreta destinazione o erogazione dell'utile stesso dopo la sua acquisizione al soggetto medesimo.

Sostanzialmente poi diversa è la natura dei suddetti versamenti delle quote che sono dovute *una tantum* per l'iscrizione obbligatoria all'UNUCI nella misura stabilita dalla legge e che non attengono menomamente ad una attività speculativa dell'Ente.

Il ricorso va pertanto rigettato con tutte le conseguenze di legge.

IMPOSTE E TASSE - Successione - Imposta complementare di registro - Contestazione al momento dell'apertura della successione - Non deducibilità dall'asse ereditario. (Corte di cassazione, Sezione I, Sentenza, n. 2536/61 - Pres.: Lonardo; Est.: Fresca; P.M.: Toro (conf.) - Riccac. Amministrazione Finanze).

Il debito d'imposta complementare di registro non sorge con la stipulazione dell'atto e neppure con la sua registrazione, ma, nell'ipotesi che la pretesa dell'amministrazione espressa nell'accertamento sia contestata, soltanto quando la contestazione stessa sia definita in uno dei modi rituali, ne consegue che tale debito, per mancanza del requisito della certezza, non può essere ammesso in deduzione dall'asse ereditario, ai sensi degli arti-

coli 45 o 50 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3270, qualora, nel momento dell'apertura della successione sia ancora in corso la contestazione dell'accertamento.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza:

Con unieo motivo i ricorrenti denunciano la violazione degli artt. 45 e 50 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3270, in relazione all'art. 32 dello stesso decreto e all'art. 15 del decreto legge 7 agosto 1936, n. 1639. In particolare deducono che, contrariamente a quanto ritenuto dalla commissione centrale, il debito per l'imposta complementare in questione era deducibile dal passivo ereditario perchè, sorgendo il debito di imposta, sia in via principale che complementare, con la stipulazione dell'atto di trasferimento ed essendo, quindi, il contribuente tenuto al pagamento della complementare fin da quel momento, nella misura successivamente fissata dall'amministrazione, il debito stesso deve considerarsi certo prima della apertura della successione anche se soltanto più tardi si è perfezionato, con il concordato, il requisito alla sua liquidità.

La censura non è fondata.

La tesi che i ricorrenti sostengono con dovizia di argomentazioni per contrastare la decisione adottata dalla commissione centrale, se pure appare a prima vista suggestiva e non priva di interesse, si rivela, ad un attento esame, inficiata da un errore sostanziale che la travolge in radice. Il debito d'imposta complementare non sorge con la stipulazione dell'atto, come sostengono i ricorrenti, e neppure con la sua registrazione. In tale momento sorge per l'amministrazione finanziaria soltanto il diritto a percepire l'imposta determinata dalla legge, ma non esiste ancora un debito di imposta.

Infatti, il diritto di percepire l'imposta trova una prima concreta esplicazione con l'accertamento del valore, ritenuto congruo dall'amministrazione, ma tale accertamento da vita soltanto ad una pretesa che può essere utilmente contrastata dal contribuente. Ne segue un vero e proprio giudizio di congruità in fase amministrativa e contenziosa nel quale si discute l'*an debeatur* e cioè se il valore accertato dall'ufficio sia esatto e se l'imposta debba essere liquidata in proporzione di tale valore. È chiaro che fino a quando tale fase di accertamento non venga conclusa o con la piena accettazione da parte del contribuente ovvero con un concordato o con una decisione definitiva delle commissioni tributarie, non solo non esiste giuridicamente l'imposta, ma non è certo neppure il diritto dell'amministrazione a percepire un qualsiasi tributo, potendo essere riconosciuta l'infondatezza della sua pretesa. Ciò si verifica in modo particolare quando si tratti di imposta complementare in quanto il valore dichiarato dal contribuente all'atto della registrazione, può essere ritenuto congruo e in tal caso

viene negata ogni validità all'accertamento di maggior valore fatto dall'amministrazione. Da ciò consegue che il requisito di certezza richiesto dallo art. 45 del regio decreto 3270 del 1923 sorge soltanto quando sia cessata ogni discussione sull'accertamento di maggior valore che costituisce la base essenziale per la successiva applicazione e liquidazione dell'imposta.

Tale interpretazione trova perfetta corrispondenza nella ratio legis, in quanto la norma in esame consente la deduzione della passività solo quando l'imposta sia divenuta certa nei confronti del *de cuius* e sia quindi giuridicamente esistente nel momento dell'apertura della successione. Se a tale data sia in corso soltanto una contestazione sulla pretesa dell'amministrazione, il debito di imposta non solo non è certo, ma è addirittura inesistente e potrà sorgere successivamente nei confronti degli eredi quando la contestazione sarà definita in uno dei modi rituali. Conseguentemente, nella specie, al momento dell'apertura della successione non esisteva ancora una passività deducibile, non avendo il debito d'imposta acquistato certezza ai sensi e per gli effetti del citato art. 45 della legge sulle successioni.

Conforme la sentenza n. 67 del 1962 in causa Savoia-Aosta contro Finanze (Pres.: Lonardi; Relatore: Stella Richter).

Le sentenze sono state annotate, in Giust. Civile, 1962, I, 233) da M. Gagliardi.

IMPOSTE E TASSE - Tassa di concessione governativa prevista dall'art. 114 tabella All. A. testo unico, n. 112 del 1953 - Società per azioni - Capitale sociale - Aumento mediante utilizzazioni delle riserve - Tassa non dovuta. (Corte di cassazione, Sezione I, Sentenza, n. 90/62 - Pres.: Verzi; Est.: Iannuzzi; P.M.: Caldarera (conf.) - Finanze c. Soc. Ital. Industr. Zuccheri).

L'aumento del capitale di una società per azioni, ottenuto mediante utilizzazione delle riserve, importa una mera operazione contabile, concretantesi in uno spostamento di somme da una voce all'altra del bilancio sociale con la mancanza di un apporto effettivo di ricchezza che è la condizione indispensabile per l'imposizione della tassa graduale di concessione governativa, prevista dall'art. 114 tabella allegato A del testo unico, n. 112 del 20 marzo 1953.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza:

L'Amministrazione finanziaria denuncia la violazione e la falsa applicazione dell'art. 1 del testo unico 20 marzo 1953, n. 112 delle leggi in materia di tasse sulle concessioni governative e degli articoli 114 e 115 della tabella allegato A del testo unico predetto, in relazione agli artt. 2436, 2442, 2443 e 2424 Codice civile: per avere la sentenza

impugnata ritenuto che l'aumento del capitale di una società per azioni ottenuto mediante utilizzo delle riserve importa una mera operazione contabile concretantesi in uno spostamento di somme da una « voce » all'altra del bilancio sociale, con la mancanza di un apporto effettivo di ricchezza, che è condizione indispensabile per la tassazione ai sensi dell'art. 114 citato.

Premesso che la riserva rappresenta la parte degli utili accreditati ai soci, che vengono immobilizzati anziché essere ad essi distribuiti, l'Amministrazione deduce che l'aumento del capitale mediante l'utilizzazione delle riserve determina un conferimento effettivo di attività realizzato mediante lo smobilizzo di quegli utili appartenenti ai soci e la loro destinazione nell'esercizio diretto dell'attività economica propria della società, con l'effetto ulteriore di conferire ai soci una maggiore quota di partecipazione, mediante la distribuzione di nuove azioni, o l'aumento di valore delle vecchie.

Si tratta, quindi, di un effettivo apporto di una nuova ricchezza alla società, come ha ritenuto anche questa Corte Suprema con varie decisioni, le quali hanno affermato che il passaggio di somme dalla riserva a capitale implichi una distribuzione ai soci ed il contemporaneo conferimento da costoro alla società dalle riserve stesse. Tale concetto, espresso in prevalenza per l'imposta di registro, è stato di recente ribadito, conclude l'Amministrazione, anche a proposito della tassa di concessione governativa nella motivazione della sentenza, n. 1472 dell'8 maggio 1956.

Osserva la Corte Suprema che, a norma dell'articolo 114 della tabella A annessa al testo unico 20 marzo 1953, n. 112 in materia di tasse sulle concessioni governative, sono soggette a tassa graduale le iscrizioni nel registro delle imprese di atti portanti aumenti di capitale sociale, intendendosi per aumento del capitale sociale, a termini della nota marginale a detto articolo, « ogni nuovo apporto di ricchezza che viene ad aggiungersi a quello precedentemente fornito alla società, ovvero l'apporto di ricchezza versato per il reintegro del capitale svalutato o perduto ». Si tratta, quindi, di stabilire se il passaggio di riserve a capitale realizzi un nuovo apporto di ricchezza ai sensi della citata disposizione.

Al riguardo non si può trarre argomento favorevole alla tesi dell'Amministrazione ricorrente dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte Suprema in materia di imposta di registro.

Ciò perchè l'art. 85 della tariffa allegato A alla legge di registro non contiene la precisazione di cui alla nota marginale dell'art. 114 della tabella allegato A al testo unico delle leggi in materia di tasse sulle concessioni governative; inoltre perchè sono diversi i presupposti per l'applicazione delle due norme, in quanto la legge di registro colpisce l'atto in relazione ai suoi effetti giuridici, mentre, invece, la norma in esame ricollega l'insorgenza della obbligazione tributaria alla iscrizione nel registro delle imprese di una deliberazione sociale considerata nei suoi riflessi economici, in quanto essa riveli, cioè, un apporto effettivo di una nuova

ricchezza, che viene ad aggiungersi a quella precedentemente fornita alla società.

Parimenti non può costituire un argomento decisivo a favore della tesi dell'Amministrazione finanziaria la considerazione che si legge nella citata sentenza di questa Corte Suprema n. 1472 del 1956, emessa nella materia in discussione, secondo cui il trasferimento delle riserve a capitale, accompagnato dall'emissione di nuove azioni, costituirebbe un nuovo conferimento da parte dei soci, come tale assoggettabile alla relativa tassa di conferimento, in quanto implicherebbe passaggio delle riserve dalla società ai soci a titolo di dividendo e da questi ultimi alla società a titolo di nuovo conferimento. Invero tale affermazione può essere idonea a giustificare l'applicazione della imposta di registro — ed è infatti conforme a quella che si legge nelle sentenze emesse da questa Corte nella detta materia — relativamente, invece, alla tassa sulle concessioni governative, la stessa sentenza del 1956 richiamata dalla ricorrente precisa che la tassa graduale presuppone l'apporto effettivo di una nuova ricchezza o la reintegra del capitale goduto: ciò che è stato negato anche relativamente al caso allora esaminato, di devoluzione a capitale sociale di un fondo costituito da somme ricevute dallo Stato per indennizzo di navi requisite, appunto perchè tale fondo era in sostanza una parte dello stesso patrimonio sociale rappresentato dall'equivalente monetario delle navi requisite e perdute.

Questo è un punto da esaminare, se, cioè, il passaggio di riserve a capitale realizzi un incremento del patrimonio sociale mediante un effettivo apporto di una nuova ricchezza; ma ciò viene negato anche da coloro i quali ritengono che tale operazione importi un arricchimento a favore degli azionisti, determinato dallo smobilizzo delle riserve con l'attribuzione di un eccezionale dividendo ai soci, che si esprime nella distribuzione gratuita di nuove azioni o nell'aumento di valore di quelle vecchie.

Invero le riserve sono formate dall'accantonamento parziale degli utili, che costituiscono un fondo indisponibile per i soci, essendo conservati nel patrimonio sociale per fronteggiare eventuali future evenienze; esse sono una parte del patrimonio sociale, che si compone appunto di capitale e di riserve. Pertanto la deliberazione di aumento del capitale mediante imputazione ad essa della parte disponibile delle riserve (art. 2442), (anche il termine « imputare » designa l'utilizzazione di un bene che già appartiene al patrimonio del disponente), non importa affatto un incremento del patrimonio sociale mediante un effettivo apporto di una nuova ricchezza, poichè, invece, il valore economico del patrimonio rimane immutato e risultano modificati soltanto gli elementi che lo compongono.

Si può ammettere che il passaggio di riserve a capitale realizzi un vantaggio a favore dei soci, quanto meno sotto l'aspetto della disponibilità immediata di una quota per effetto dello smobilizzo della riserva; ma si deve sicuramente negare che a ciò corrisponda un incremento del patrimonio sociale nel suo complesso o che comunque ciò

concreti un apporto effettivo, da parte degli azionisti, di una nuova ricchezza, che vada ad aumentare il capitale considerato isolatamente, come elemento distinto dal patrimonio sociale nel suo complesso.

Se il chiarimento fornito dalla nota marginale all'art. 114 deve essere inteso nel senso che è tassabile un nuovo apporto di ricchezza che, aggiungendosi a quello già fornito dai soci alla società, ne aumenti il patrimonio, in tal caso valgono le considerazioni sopra esposte, le quali portano a riscontrare nel passaggio delle riserve a capitale una operazione contabile che si svolge nell'ambito della società, la quale è un soggetto distinto dai soci, senza determinare un incremento del suo patrimonio, che resta immutato.

Se, poi, la disposizione s'intende nel senso che è rilevante, ai fini dell'imposizione, l'apporto incidente soltanto sull'elemento capitale, non si riscontrano, tuttavia, le altre condizioni per l'applicazione della norma al caso in esame, in quanto l'aumento del capitale si realizza in dipendenza della corrispondente diminuzione delle riserve, cioè di un bene che già appartiene all'ente, e non mediante un apporto *ab extra*, da parte degli azionisti.

Si deduce in contrario che la deliberazione d'imputazione delle riserve a capitale si attua attraverso più atti economici distinti e collegati, cioè un ripartizione eccezionale di dividendi prelevati dalla riserva ed un nuovo conferimento da parte degli azionisti che va ad aumentare il capitale, aumento cui corrispondono le nuove azioni o il maggior valore di quelle vecchie.

Senonchè tale configurazione complessa ed artificiosa non corrisponde al significato del termine « imputazione » di cui all'art. 2442 Codice civile, il quale designa l'assegnazione ed il passaggio immediato di un valore da uno ad un altro titolo, che si attua nell'ambito della sfera giuridico-patrimoniale dell'ente disponente, relativamente ad un bene che gli appartiene, senza entrare nella disponibilità effettiva dei soci.

Nè siffatto modo d'intendere la deliberazione assembleare, come diretta ad attuare un doppio passaggio di valori, integra l'ipotesi prevista dalla legge tributaria, la quale, nel richiedere « un nuovo apporto di ricchezza che viene ad aggiungersi a quello precedentemente fornito alla società », esige un apporto effettivo di ricchezza, un nuovo « rifornimento » di beni alla società, in aggiunta a quelli già versati, da parte di soggetti ad essa estranei, mentre invece in realtà, nel caso in esame, l'aumento del capitale si attua mediante una diminuzione delle riserve e non mediante versamenti da parte dei soci.

Il solo precedente in termini della Corte suprema è costituito dalla sentenza n. 1472 del 1956 che contiene sull'interpretazione della nota marginale all'art. 114 tariffa in materia di aumento di capitale mediante utilizzazione delle riserve (v. in Foro it. 1956, I, 1470) affermazioni nettamente contrarie a quelle formulate nella presente sentenza.

LEGGI - Repubblica sociale italiana - Zona delle Prealpi - Conservazione degli organi dell'amministrazione italiana - Possibilità di presentare una domanda di riconoscimento di fondazione alla prefettura competente.

LEGGI - Repubblica sociale italiana - Riconoscimento di persona giuridica - Natura amministrativa - Convalidabilità ex D.L.L., n. 249 del 1944. (Corte di cassazione, Sezione II, Sentenza, n. 2162/61 - Pres.: Lorizio; Est.: Danzi; P.M.: Toro (conf.) - Ministero Interno c. Buffa).

Il regime di occupazione instaurato dai tedeschi nella c.d. zona delle Prealpi, per quanto più intenso ed assorbente di quello esteso al rimanente territorio italiano del quale essi avevano il controllo, non aveva inteso escludere, nè aveva escluso di fatto, nella zona medesima, ogni potestà degli organi dello Stato italiano, come risulta dal riconoscimento senza riserve della repubblica sociale. Tale potestà, pur essendo soggetta a limiti e controlli da parte delle autorità occupanti, continuò ad esplicarsi anche in detta zona nel quadro delle legislazione italiana ed a mezzo della preesistente struttura amministrativa dello Stato italiano che aveva conservato i suoi uffici ed i suoi organi pur nella veste illegittima, ma di fatto operante, della repubblica sociale italiana. È pertanto da escludere che, sul piano giuridico fosse da considerare impossibile, nella zona suddetta, il compimento dell'atto iniziale del procedimento amministrativo per il riconoscimento di una fondazione, atto che ha valore di mera denuncia, idonea a sollecitare l'attività della pubblica amministrazione (la quale può anche procedere di ufficio al riconoscimento a norma dell'art. 2 delle disp. att. codice civile), e che avrebbe potuto essere ugualmente presentato alla prefettura, che aveva continuato a funzionare sotto la direzione del commissario — prefetto di nomina germanica, e che, a norma dell'art. 94 del regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, era l'organo competente a riceverlo ed a promuovere l'emissione del riconoscimento.

Il riconoscimento delle persone giuridiche rientra tra i compiti di organizzazione propri dell'azione amministrativa e si attua, dopo un'indagine sulla legalità ed opportunità del nuovo ente, con un decreto del Capo dello Stato (o del prefetto a tale fine delegato dal Governo); tale decreto ha, quindi, natura di un normale atto amministrativo e come tale, se emanato dal governo della repubblica sociale italiana, è suscettibile di convalida a norma del D. L. L. 5 ottobre 1944, n. 249.

Si trascrive la motivazione in diritto della sentenza relativamente alle massime sopra riportate.

La tesi della impossibilità giuridica non è conciliabile con l'indirizzo giurisprudenziale seguito da questa Suprema corte (sent. 18 giugno 1953, n. 1829 e altre successive) ed al quale si è correttamente uniformato il giudice di rinvio. A questo proposito è opportuno ricordare che il regime di occupazione instaurato dai tedeschi nella così detta

Zona delle Prealpi, per quanto più intenso ed assorbente di quello esteso al rimanente territorio italiano del quale essi avevano il controllo, non aveva inteso escludere, nè aveva escluso di fatto, nella zona medesima ogni potestà degli organi dello Stato italiano, come risulta dal riconoscimento senza riserve della repubblica sociale. Tale potestà, pur essendo soggetta a limiti e controlli da parte delle autorità occupanti, continuò ad esplicarsi anche in detta zona nel quadro della legislazione italiana ed a mezzo della preesistente struttura amministrativa dello Stato italiano che aveva conservato i suoi uffici ed i suoi organi pur nella veste illegittima, ma di fatto operante, della repubblica sociale italiana. Questo rilievo che trova la migliore conferma nel numero e nella natura dei provvedimenti emanati da tale governo di fatto proprio per la zona delle Prealpi, è sufficiente per escludere che, sul piano giuridico, fosse da considerare addirittura impossibile il compimento dell'atto iniziale del procedimento amministrativo per il riconoscimento della fondazione.

Tale atto, come già è stata messo in luce dalla sentenza di annullamento, ha infatti valore di mera denuncia, idonea a sollecitare l'attività della P.A. (la quale, per quanto riguarda le fondazioni, può procedere anche d'ufficio al loro riconoscimento a norma dell'art. 2 delle disposizioni di attuazione del codice civile) e non è pertanto soggetto ad alcun rigore formalistico. Accertata la persistenza dell'organo amministrativo (prefettura) cui avrebbe dovuto essere presentata l'istanza, non può ravvisarsi valido motivo di impossibilità nel fatto che la stessa non era indirizzabile in quel momento al Luogotenente generale del Regno, cioè al Capo dello Stato legittimo.

È anzitutto da rilevare in proposito che tale intestazione non costituisce un requisito formale indispensabile alla validità della richiesta se questa, ha, come si è detto, lo scopo precipuo di stimolare l'azione amministrativa e il contenuto sostanziale di una denuncia il cui aspetto essenziale è soltanto quello di portare a conoscenza dell'autorità amministrativa la disposizione testamentaria relativa alla istituzione della fondazione. Ma deve altresì considerarsi che l'istanza avrebbe ugualmente raggiunto il proprio effetto se ne fosse stata imposta l'intestazione al Capo della repubblica sociale, come espressione del governo di fatto. Sotto questo profilo specifico si obietta dai ricorrenti che la migliore riprova della dedotta impossibilità giuridica sarebbe fornita dal rilievo che un'istanza così indirizzata non sarebbe stata comunque idonea a promuovere un valido riconoscimento della fondazione perchè il relativo decreto, se emesso dal Capo della Repubblica sociale, sarebbe stato privo di efficacia giuridica, essendo tale sanzione prevista dall'art. 1, n. 1 dei D.L.L. 5 ottobre 1944, n. 249 per tutti gli atti di governo della Repubblica sociale, compresi quelli riferentisi alla zona delle Prealpi. Tale obiezione è però inaccoglibile, non potendo convertirsi nel suo presupposto che è quello di includere tra gli atti di governo il decreto di riconoscimento di una fondazione. Ed invero, secondo la teoria della causa oggettiva, che è oggi quella

dominante, sia in dottrina, che in giurisprudenza, atto politico può considerarsi soltanto quello che ha appunto per oggetto di provvedere ai supremi interessi dello Stato, tanto nei riflessi interni, che in quelli internazionali, cosicchè la sua causa venga a coincidere con tale esigenza di difesa e di conservazione. Il riconoscimento delle persone giuridiche rientra invece tra i compiti di organizzazione propri dell'azione amministrativa ed esso si attua, dopo una indagine sulla legalità ed opportunità del nuovo ente, con un Decreto del Capo dello Stato (o del Prefetto a tale fine delegato dal Governo), cioè con un normale atto amministrativo che è soggetto, come tutti gli atti di tale categoria, al sindacato di legittimità. Ora proprio in forza dello stesso D.L.L. 5 ottobre 1944, n. 249, sono stati convalidati tutti i provvedimenti e gli atti amministrativi emanati dal governo della Repubblica sociale e non contemplati nella categoria a enumerazione degli atti privi di efficacia giuridica. Quest'ultimo rilievo esaurisce veramente l'argomento mostrando l'inconsistenza della tesi della impossibilità giuridica.

A sostegno del ricorso l'Avvocatura Generale aveva sostenuto quanto segue:

Illogicità e contraddittorietà della motivazione — Omessa pronuncia su punto decisivo: art. 360, n. 5 Codice procedura civile — Violazione e falsa applicazione dell'art. 9 regio decreto 5 febbraio 1891, n. 99, in relazione all'art. 33 legge 17 luglio 1890, n. 972 ed all'art. 12 Codice civile: art. 360, n. 3 codice procedura civile.

A guardare bene il fondo delle cose, la Corte di Appello di Brescia di fronte al problema della consegna tempestiva dell'istanza di riconoscimento della fondazione alla pubblica autorità, doveva indagare quanto meno su tre punti:

Primo: se esistesse l'Organo consegnatario (Prefetto);

Secondo: se quest'Organo rappresentasse legalmente l'Organo destinatario (Re), ovvero fosse inserito in altro diverso ordinamento;

Terzo: se — data la situazione della zona, soggetta ad un regime, per il quale il meno che si possa dire è che si trattava d'un ordinamento di fatto — l'emanazione di un atto del genere di quello che veniva richiesto rientrasse nella categoria di quelli che l'autorità di fatto può — secondo le vedute giuridiche comuni — validamente emettere.

La Corte di merito si è fermata al punto di affermare la presenza *in loco* del Commissario Prefetto, rilevando che, bene o male, uno sportello, al quale consegnare il foglio in bollo contenente l'istanza di riconoscimento, era aperto.

Ha trascurato invece il punto essenziale: guardare — cioè — a chi l'istanza predetta doveva essere indirizzata: in altre parole come il foglio in bollo doveva essere intestato.

Giacchè non occorre copia di argomenti giuridici per dimostrare che un atto consegnato al Commissario Prefetto di Trento (in ragione della carica da questo personaggio rivestita: art. 94 Reg. cit.) non poteva essere diretto altro che al Capo della sedicente Repubblica Sociale Italiana, nel cui ordinamento tale Commissario Prefetto si inseriva (se non addirittura alle Autorità d'occupazione germaniche, dato lo stato di pre-annessione in cui si trovava allora il Trentino).

Ad ogni modo — e certamente — non al Re, nè al Luogotenente.

E ciò non solo per la difficoltà (*scil.* impossibilità) del fatto in sè (basti riandare con la mente alla situazione dell'epoca); non solo perchè la stessa giuridica esistenza, più ancora che l'autorità, dell'ordinamento del Regno del Sud con annesso Sovrano, Luogotenente ecc., si trovavano ad essere non tanto contestate, quanto negate in radice dal predetto ordinamento di fatto, ma principalmente per l'insussistenza di quel nesso di dipendenza e di rappresentanza tra Prefetto e (Governo del) Re che è il presupposto per il funzionamento dell'articolo 94 del Regolamento del 1890.

Quindi, il riconoscimento della fondazione avrebbe dovuto essere richiesto al Capo della Repubblica Sociale Italiana.

Ma non crediamo vi sia qualcuno che non veda quanto ripugni ad una sana concezione giuridica la richiesta di un atto di *allegiance* ad un ordinamento ed ad un'autorità, entrambi segnate dal crisma dell'illegittimità, perchè — agli effetti dell'ordinamento giuridico «legittimo» — un diritto sia mantenuto. Eppure, questo dice in definitiva la sentenza bresciana, se considerata nelle sue conseguenze ultime: «se tu vuoi oggi far valere la tua pretesa al lascito De Buffa, dovevi nel marzo-aprile 1945 rivolgere una istanza ad un'Autorità, già allora definita illegittima, riconoscendo a questa poteri ed attribuzioni sovrane».

E ciò crediamo che basti per quanto concerne l'aspetto soggettivo del fenomeno esaminato.

Ancora più interessante — se possibile — è l'aspetto oggettivo.

La domanda di riconoscimento, se presentata all'epoca pretesa dalla Corte d'appello di Brescia, (marzo-aprile 1945) avrebbe eccitato l'emanezione di un provvedimento dichiarato nullo di pieno diritto dall'art. 1 decreto legislativo luogotenenziale 5 ottobre 1944, n. 249, già in vigore alla epoca medesima.

E, siccome la validità di un procedimento amministrativo si valuta — di regola — in base all'atto finale dello stesso, crediamo non sia eccessivamente audace ritenere che la domanda, intesa a ottenere un atto nullo di pieno diritto (e di nullità insanabile), sia di per sè giuridicamente invalida.

Il riconoscimento di una persona giuridica — come atto inteso ad inserire ed a rendere operante nell'ordinamento giuridico un nuovo soggetto, con caratteristiche pubbliche — non è un comune atto amministrativo speciale, ma un «atto di Governo». Lo ha riconosciuto, in pratica, la Corte costituzionale nella sentenza 9 marzo 1959, pronunciando sul ricorso 27 maggio 1958 proposto

dalla Regione Siciliana per conflitto di attribuzione circa il decreto del Presidente della Repubblica 27 novembre 1957, n. 1444, con il quale veniva eretta in ente morale la Cassa scolastica di una Scuole media statale. La Corte dichiarava la competenza dello Stato *in re subiecta* proprio per la particolare natura dell'atto di conferimento della personalità giuridica.

E, del resto, di atti del Governo del Re parla, ad esempio, l'art. 33 della legge sulle istituzioni di beneficenza 17 luglio 1890, n. 972, che bene si adatta al caso in esame.

Ora, se qui si è di fronte ad un atto di governo, opera la nullità fulminata dall'art. 1 decreto legislativo luogotenenziale ottobre 1944, n. 249, che equipara gli atti di governo alle leggi ed ai regolamenti della Repubblica Sociale Italiana.

In conseguenza, la Corte di Brescia con il pretendere che la domanda fosse fatta sotto l'imperio della Repubblica Sociale, viene a dire in sostanza che la Fondazione avrebbe dovuto con un proprio atto (per noi, invalido, ma che può anche immaginarsi valido: ciò non è decisivo) provocare l'emanezione di un atto nullo di pieno diritto.

USUCAPIONE - Cause di sospensione dipendenti dallo stato di guerra - Inapplicabilità. (Cassazione - 26 gennaio 1962, n. 139, Sezione II - Pres.: Lorzio; Est.: Serra; P.M.: Trotta (conf.) - Susanna (avv. Morvillo) c. Barra (avv. Leone). Conferma appello, Napoli, 30 giugno 1959.

Se per l'art. 1166 Codice civile (come per l'analogia norma dell'art. 2121 Cod. c. del 1865) non hanno efficacia, nella usucapione ventennale dei diritti immobiliari, rispetto al terzo possessore, le cause di sospensione tra l'altro dipendenti da una condizione soggettiva del titolare del diritto, come quella del militare in guerra (art. 2942, n. 2 Cod. c.), collegata all'impossibilità o somma difficoltà di esercizio del diritto, a maggior ragione siffatto principio deve operare nella ipotesi in cui meno si pone l'esigenza di tutela dei soggetti interessati, contro il corso della prescrizione, per essere soltanto considerata in relazione allo stato di guerra, in cui si trova la generalità dei cittadini o non pure alla qualità di militare in guerra.

In tema di usucapione ventennale di diritti immobiliari, pertanto, non sono applicabili, nei confronti del terzo possessore, le norme di sospensione dei termini di prescrizione di cui ai decreti legge 3 gennaio 1944, n. 1 e 24 dicembre 1944, numero 392 (cause di sospensione dipendenti dallo stato di guerra).

* * *

La massima, pubblicata sui *Massimario del fore italiano* 1962, col. 40, ci ha sorpresi e più ancora ci ha sorpresi la circostanza che la nota richiama la conforme sentenza 12 novembre 1958, n. 1700, trascurando del tutto la successiva sentenza, difforme, (23 marzo 1959, n. 897, Cass. II, Pres.:

Chieppa; Est.: Flore; P.M.: Mazza conforme), pubblicata sullo stesso *Massimario* 1959, col. 164 e, per esteso, in *Giustizia civile*, 1959, I, 814.

Questa sentenza, che è stata seguita da altre conformi (Cass. II, 16 giugno 1959, n. 1853, Pres.: Fibbi; Est.: Restaino; P.M.: Gentile; conforme, in *Mass. Foro it.* 1959, col. 347; Cass. II, 18 febbraio 1961, n. 360, Pres.: Varallo; Est.: Pedroni; P.M. Colonnese, conforme, *ivi*, 1961, col. 80; Cass. II 29 agosto 1961, Pres.: Fibbi; Est.: Rapisarda;

P.M.: Toro, conforme, *ivi*, 1961, col. 515) si era data carico della incertezza della giurisprudenza ed aveva proceduto ad un attento e meditato riesame della questione, pervenendo ad una soluzione, che ben poteva e, a nostro avviso, doveva costituire giurisprudenza consolidata.

Ci auguriamo, pertanto, che la Corte regolatrice consolidi la sua giurisprudenza in una materia così delicata, rendendo veramente certo il diritto ed evitando disparità di trattamento.

CONSIGLIO DI STATO

DANNI DI GUERRA - Beni perduti all'estero per effetto del Trattato di Pace - Valutazione - Classificazione secondo categorie generali - Legittimità - Discrezionalità tecnica - Valutazione - Secondo le risultanze catastali - Legittimità. (Consiglio di Stato, Sezione IV, dec. n. 9/62 - Pres.: Bozzi; Est.: Cuccia-Sbisà ed altri c. Ministero Tesoro).

L'Ufficio tecnico erariale, nel procedere alla valutazione dei beni italiani confiscati all'estero in applicazione del Trattato di pace, legittimamente ha fatto riferimento a classificazioni generali che l'Amministrazione non era tenuta a rendere di pubblica ragione.

L'apprezzamento compiuto dall'Ufficio Tecnico erariale, ai fini della liquidazione dell'indennizzo, delle caratteristiche dei beni confiscati all'estero in base al Trattato di pace, costituisce valutazione di carattere tecnico-discrezionale non sindacabile in sede di giudizio di legittimità.

Legittimamente si procede alla liquidazione dello indennizzo di beni rustici confiscati all'estero in applicazione del Trattato di pace tenendo conto delle risultanze catastali, ove gli interessati non dimostrino che queste non erano rispondenti alla realtà in conseguenza di migliorie apportate ai fondi.

Trascriviamo la motivazione in diritto della decisione.

Il ricorso è infondato.

Col primo e col terzo motivo, che stante la loro connessione, vanno esaminati congiuntamente, si censura il provvedimento impugnato per eccesso di potere, sotto il profilo del travisamento dei fatti e di errore nell'*iter* logico. I ricorrenti, premesso che i criteri adottati dall'Amministrazione e il classamento e l'apprezzamento dei beni confiscati dal Governo jugoslavo nell'Istria in danno dei cittadini italiani, appaiono arbitrariamente rigidi, essendosi parificati cespiti diversi per natura intrinseca, e che, inoltre, tali criteri non sono stati resi pubblici a mezzo di circolari o normali, con normazione delle guarentigie degli interessati - deducono:

a) i fabbricati sono stati valutati in base ai dati catastali e non in base alla reale cubatura,

per le quali i ricorrenti fanno riferimento all'aperizia, all'atto notorio e alle mappe da essi prodotti;

b) quelli fra detti fabbricati, che hanno carattere signorile sono stati classificati come fabbricati di tipo mediocre;

c) le particelle agricole sono state considerate senza tenere conto dei miglioramenti agrari apportati;

d) le scorte, morte e vive, non possono (alla luce della documentazione depositata dai ricorrenti) non ritenersi adeguate alla importanza della azienda agricola;

e) i boschi denunciati non sono semplici boschi cedui, ma costituiscono nel loro insieme una pineta di notevole valore panoramico turistico.

Osserva il Collegio che la premessa del ragionamento dei ricorrenti è in radice inattendibile, in quanto intacca i principi del metodo estimativo, che, come è noto, consiste nel riconoscimento della appartenenza del bene ad una delle classi formate con beni analoghi di prezzo noto, sulla base di un parametro comune a tutti i beni; con che soltanto è possibile conferire oggettività al giudizio di stima. Ne da tali principi si sono discostati gli Uffici tecnici per la valutazione dei beni confiscati nelle zone istriane. Infatti, sia per il classamento di tali beni, sia per la determinazione dei prezzi unitari (da applicare con riferimento al mercato del 1938, come prescritto dalla legge 8 novembre 1956, n. 1325) sono stati compiuti, come ha precisato l'Avvocatura Generale dello Stato, indagini e studi accurati, utilizzando la collaborazione dei tecnici degli uffici erariali di Trieste e di Gorizia, e consultando presso gli archivi degli uffici medesimi un abbondante materiale costituito da monografie-prezziari, stime per espropri, valutazioni per tra-sferimenti di proprietà soggetti a registro, ecc.

A volere seguire la tesi dei ricorrenti si sarebbe dovuto, invece adottare un parametro specifico per la valutazione dei loro beni. Una soluzione del genere, se dovesse prevalere, sarebbe veramente aberrante non soltanto in rapporto ai principi della metodologia estimativa, ma anche nei riguardi della tutela dei diritti degli stessi interessati, i quali solo dall'adozione di criteri generali ed obbiettivi, può essere veramente garantita, e ciò tanto più quando, come nella fattispecie, si tratta di terri-

tori sconvolti dalla guerra, nei quali, alle grandi difficoltà frapposte dall'anormale situazione, ha dovuto supplire la consumata esperienza e la scrupolosa diligenza del personale incaricato delle valutazioni.

Quando alla doglianza relativa alla mancata pubblicazione dei criteri — base per le operazioni di stima, i ricorrenti mal si appoggono in quanto si tratta di norme interne, stabilite dall'Amministrazione nell'esercizio del potere di autolimitazione della propria attività; quindi le norme stesse, non rivestendo carattere giuridico, non dovevano essere pubblicate.

Interessante e convincente decisione su questioni di notevole rilievo economico, che conferma la esattezza del comportamento dell'Amministrazione e la legittimità del procedimento seguito anche in tutti i casi di applicazione della legge n. 1054 del 1950, che si fonda sugli stessi principi della legge n. 1325 del 1956.

DANNI DI GUERRA - Beni perduti all'estero per effetto del Trattato di Pace - Zona B Territorio di Trieste - Indennizzo - Legge n. 269 del 1958 - Pretesa incostituzionalità ex art. 81 Cost. - Manifesta infondatezza - Pretesa incostituzionalità ex art. 42 cost. - Manifesta infondatezza - Pretesa incostituzionalità ex artt. 25, 27, 100, 102 Cost. - Manifesta infondatezza - Pretesa incostituzionalità ex art. 3 Cost. - Manifesta infondatezza.

DANNI DI GUERRA - Beni perduti all'estero per effetto del Trattato di Pace - Zona B, territorio di Trieste - Indennizzo - Valutazione riferita al 1938 - Legittimità. (Consiglio di Stato, Sezione IV, dec. n. 51/62 - Pres.: Bozzi C.; Est.: Urciuoli-Fragiacomo c. Ministero Tesoro).

È manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge 18 marzo 1958, n. 269, concernente l'indennizzo dei beni italiani abbandonati nella zona B del Territorio di Trieste, dedotta sotto il profilo del contrasto con l'art. 81 Cost., in quanto la legge non indicherebbe la spesa necessaria e i fondi disponibili.

È manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge 18 marzo 1958, n. 269 concernente l'indennizzo dei beni italiani abbandonati nella zona B del Territorio di Trieste, dedotta sotto il profilo di manifesta violazione dell'art. 42 Cost. non potendosi identificare l'ipotesi dell'indennizzo dei beni confiscati da Stati esteri con quella di espropriazione per la pubblica utilità contemplata dalla disposizione costituzionale invocata.

La procedura per gli indennizzi previsti per i beni abbandonati nella zona B del Territorio di Trieste dalla legge 18 marzo 1958, n. 269 non costituisce un giudizio speciale e il relativo procedimento si conclude con un provvedimento amministrativo, impugnabile, nei limiti della giurisdizione di legittimità, dinanzi al Consiglio di Stato; pertanto è manifestamente infondata la pretesa

incostituzionalità della legge predetta sotto il dedotto profilo del contrasto con gli artt. 27 primo comma, 25 secondo comma, 100 e 102 Cost.

È manifestamente infondata l'eccezione di incostituzionalità della legge 18 marzo 1958, n. 269 dedotta sotto il profilo della violazione dell'art. 3 Cost., in quanto sarebbe stato praticato ai profughi della zona B un trattamento difforme meno favorevole rispetto a quello usato per la liquidazione dell'indennizzo di beni situati in altri Stati.

Legittimamente l'Amministrazione, nel procedere alla liquidazione degli indennizzi previsti dalla legge 18 marzo 1958, n. 269 per i beni abbandonati nella zona B del Territorio di Trieste fa riferimento ai valori del 1938.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza.

Per meglio definire e circoscrivere i termini della controversia, giova anzitutto ricordare che il Trattato di Pace non contemplava alcuna tutela per i beni dei non optanti, mentre, per quanto riguardava quelli degli optanti, prevedeva che dovesse applicarsi lo stesso trattamento riservato ai cittadini jugoslavi. Proprio allo scopo di non lasciare esposti i non optanti alla applicazione unilaterale delle leggi sulla riforma agraria, sulla nazionalizzazione, sulla espropriazione ecc., il Governo italiano addivenne alla stipulazione, con il Governo della Repubblica Jugoslava, dell'accordo 23 maggio 1949, in forza del quale il Governo Jugoslavo avrebbe dovuto indennizzare i beni di proprietà di cittadini italiani, situati nel territorio ceduto alla Jugoslavia a termini del Trattato di Pace o sul vecchio territorio jugoslavo, e che erano stati nazionalizzati, sulla base dei prezzi in vigore sul libero mercato nell'anno 1938, moltiplicati per un coefficiente di rivalutazione da determinare.

Per i beni che erano stati confiscati era invece previsto il pagamento, da parte della Jugoslavia, di una somma forfettaria (da determinare) mentre per quelli così detti liberi si prevedeva l'acquisto, sempre da parte del Governo Jugoslavo al prezzo stabilito per i corrispondenti beni nazionali. Una commissione mista italo-jugoslava doveva compilare la lista dei beni da ammettere all'indennizzo, procedere alla classificazione di tali beni per categorie omogenee, stabilire per ciascuna categoria un prototipo, attribuire un adeguato valore a tale prototipo e rapportare, infine, il valore dei singoli beni a quelli delle categorie e prototipi corrispondenti.

Per dare immediata attuazione a tale accordo, che fu ratificato solo molto tempo dopo (e precisamente con legge 10 marzo 1955, n. 121) con la legge 5 dicembre 1948, n. 1064, fu disposto che i titolari di beni, diritti e interessi italiani del territorio ceduto alla Jugoslavia e nell'antico territorio Jugoslavo, sottoposti alla nazionalizzazione, alla riforma agraria, o a qualsiasi misura di carattere generale e particolare concernente la proprietà Jugoslava, erano tenuti a presentare denuncia di tali beni al Ministero del Tesoro entro il 15 dicembre dello stesso anno.

L'art. 4 di tale legge prevedeva che ai titolari dei beni e diritti di cui sopra sarebbe stato liquidato un indennizzo nei limiti in cui « esso sarà liquidato dal Governo ugoslavo » in esecuzione dell'accordo suddetto. La liquidazione degli indennizzi, concordati con il Governo Jugoslavo, agli aventi diritto, doveva essere fatta da una apposita Commissione interministeriale, presieduta da un alto magistrato.

La pratica attuazione dell'accordo del 1949 non relizzò però le previsioni dei firmatari e non corrispose alle aspettative degli aventi diritto: infatti, la Commissione mista che doveva procedere alla stima beni, non riuscì di fatto ad assolvere il suo compito, per le notevoli difficoltà che ad ogni passo doveva superare, stante le quasi materiale impossibilità di raggiungere un'intesa fra le due delegazioni sul valore dei beni, la scelta dei prototipi, ecc.

In una siffatta situazione, si rese necessaria l'emanazione di un'altra legge (legge 31 luglio 1952, n. 1131) che consentisse la concessione, agli aventi diritto, di anticipi per un totale di 15 miliardi di lire; nella determinazione dell'importo dei singoli anticipi, si doveva tenere conto sia del valore del bene abbandonato che delle condizioni economiche degli aventi diritto, in modo da favorire i meno abienti.

Alla copertura della spesa si provvide mediante trattenuta di 10 miliardi sul conto riparazioni alla Jugoslavia e mediante esborso del Tesoro per la parte residua.

La corresponsione di tali acconti, che furono poi liquidati dalla Commissione Interministeriale sopra citata, su stime di valore autonomamente eseguite dai competenti Uffici tecnici italiani, aveva però attenuato solo in parte lo stato di disagio dei cittadini che avevano abbandonato i loro beni in territorio Jugoslavo e che si trovavano ancora nella materiale impossibilità di iniziare un'attività in Italia.

D'altra parte, i lavori della Commissione mista prevista dall'accordo del 1949 si erano praticamente arenati, perdurando la impossibilità di superare le difficoltà di cui si è sempre parlato e di conseguenza era venuta meno anche la possibilità, pratica oltre che giuridica, che la Commissione Interministeriale assolvesse il compito che la legge del 1949 le avesse affidato, consistente nella liquidazione dell'indennizzi sulla base delle valutazioni fatte dalla Commissione mista'

In una siffatta situazione, il Governo italiano ritenne opportuno addivenire alla stipulazione di un nuovo accordo con la Repubblica Jugoslava, per definire le anzidette questioni, oltre a tutte le altre rimaste ancora insolute e che rischiavano continuamente di turbare, se non proprio compromettere, i rapporti di buon vicinato fra i due Paesi.

Questo accordo, che fu concluso il 18 dicembre 1954 e reso esecutivo con decreto del Presidente della Repubblica 11 marzo 1955, n. 210, modificava sostanzialmente le precedenti pattuizioni, abbandonando il criterio della valutazione dei singoli beni e quindi dell'indennizzo ai singoli proprietari.

Con lo stesso atto, il Governo ugoslavo mise a disposizione dell'Italia la somma complessiva di 70 milioni di dollari, pari a 45 miliardi di lire, con la quale dovevano essere tacitati tutti gli aventi diritto all'anzi detto totolo.

Nella impossibilità di effettuare una valutazione analitica dei singoli beni, si era quindi ritenuto opportuno addivenire ad una valutazione globale che consentisse di porre fine, nel migliore, più sollecito e conveniente dei modi, alle numerose questioni cui aveva dato luogo l'accordo del 1949.

Per procedere alle definizioni delle singole pratiche, in base al nuovo accordo, e per consentire alla Commissione interministeriale di portare a termine i suoi lavori con l'urgenza del caso, si ritenne opportuno, ed a tanto si provvide con la legge 8 novembre 1956, n. 1325, stabilire delle aliquote rigide per la liquidazione degli indennizzi, che dovevano essere calcolati sulla base dei valori attribuiti ai singoli beni nel 1938, moltiplicati per i seguenti coefficienti di maggiorazione:

a) 35 sino al valore di L. 200.000 lire;

v) 20 sul valore eccedente le 200.000 e sino a L. 2.000.000.

Sui valori eccedenti i due milioni di lire veniva invece applicato il coefficiente risultante dal residuo delle somme disponibili dopo la liquidazione di cui alle lettere a) e b). In attesa della determinazione di tale coefficiente il Ministero del Tesoro poteva tuttavia, concedere acconti in base ad un coefficiente di maggiorazione non superiore a 5.

Si sviluppava e si completava così il sistema già previsto per la concessione degli anticipi, nella considerazione che il valore globale dei beni abbandonati superasse ampiamente l'importo messo a disposizione della Jugoslavia e che, in una siffatta situazione, dovessero essere preferiti i meno abienti, nello spirito della legge 31 luglio 1952, n. 1131, pur assicurando la definizione della posizione di tutti gli aventi diritto.

Le citate disposizioni non poterono però trovare applicazione nei confronti dei beni abbandonati nella così detta zona B) dell'ex Territorio Libero di Trieste, che secondo il Trattato di Pace, doveva rappresentare uno Stato cuscinetto fra l'Italia e la Jugoslavia. Com'è noto, tale zona, continuò invece, ad essere occupata militarmente dalla Jugoslavia, fino a quando, con l'accordo di Londra del 5 ottobre 1954, non furono riconosciuti a tale Paese il diritto alla Amministrazione civile della zona B) ed all'Italia i pieni diritti su Trieste.

Le trattative, immediatamente intraprese con la Jugoslavia, per la concessione di indennizzi per i beni abbandonati dagli italiani che si erano allontanati dalla Zona B), prima e soprattutto dopo la firma del suddetto accordo di Londra, non andarono a buon fine. Pertanto, e non essendo dato prevedere quando la questione della sistemazione di tali rapporti potrà trovare una soluzione concordata, il Governo propose un sistema *provvisorio* per la liquidazione dei danni subiti dai suddetti cittadini, che, con l'approvazione del Parlamento, fu poi recepito nella legge 18 marzo 1958, n. 269. Ai sensi delle disposizioni ivi contenute, l'indennizzo da corrispondere a favore dei cittadini titolari di

beni, diritti ed interessi situati nella zona B) dell'ex Territorio Libero di Trieste, rimasta sotto l'Amministrazione Jugoslava, è calcolato sulla base del valore 1938 attribuito ai singoli beni, moltiplicato per un coefficiente di maggiorazione di 40, 20, 7 volte, a secondo che tale valore fosse inferiore rispettivamente a L. 1.200.000 e a L. 2.000.000 e, nell'ultimo caso, superiore ai due milioni di lire.

Dell'indennizzo sono esclusi coloro che non avevano presentata la dichiarazione di rinuncia alla residenza in Zona B) prima del 5 gennaio 1956.

L'art. 3 prevede in particolare che per i beni non sottoposti a misure limitative della proprietà emanate dalle autorità civili e militari Jugoslave) (così detti beni liberi) la concessione dell'indennizzo è subordinata alla condizione che i titolari si trovino nella impossibilità di fatto di esercitare i loro diritti sui beni abbandonati nella Zona B), cedano tali loro diritti allo Stato italiano e si impegnino di versare allo stesso le somme che abbiano a ricevere da chiunque in relazione a detti diritti.

L'ampiezza di questa premessa, assolutamente necessaria per inquadrare la questione nell'ambito dei complessi rapporti fra l'Italia e la Jugoslavia, cui ha dato luogo, il Trattato di Pace, consente di esaminare agevolmente i singoli motivi di gravame ed in particolare quelli che si riferiscono ad una pretesa incostituzionalità di alcune delle disposizioni contenute nella legge n. 269 del 1958:

A) la prima eccezione di incostituzionalità (viol. art. 81 della Costituzione) concerne come si è visto, la mancata indicazione in tale legge della spesa necessaria e della somma disponibile.

Al riguardo, si osserva che l'art. 9 della legge n. 269 prevede che all'onere derivante dal pagamento degli indennizzi si provvederà con le disponibilità di bilancio, relative al pagamento degli oneri dipendenti dal Trattato di Pace e dagli accordi internazionali concessi con il Trattato medesimo.

A prescindere dalla circostanza che, nel bilancio del Ministero del Tesoro, risultano annualmente stanziati a tale fine appositi capitoli di spesa per notevoli importi, non si può fare a meno di ricordare che non tutti i pagamenti di indennizzi per danni ai beni situati all'Estero danno luogo ed effettivo movimento di denaro. L'art. 5 della legge n. 1050 del 1954, provvede infatti, che per gli indennizzi di importo superiore ai cinque milioni di lire si debba far luogo alla consegna di appositi titoli del debito pubblico, anziché al pagamento in contanti.

Si osserva, d'altra parte, che il pagamento degli indennizzi all'anzidetto titolo non è stato, nella legge n. 269 del 1959, predeterminato in una cifra precisa, proprio allo scopo di non obbligare l'Amministrazione a dovere contenere l'ammontare globale dei pagamenti entro i limiti di una somma fissa, con la conseguenza inevitabile di dover ridurre poi gli indennizzi in rapporto alla somma disponibile, determinata in via preventiva e, quindi, con criteri che non avrebbero potuto non essere estremamente prudenziali.

Il sistema prescelto dal legislatore, quindi, oltre a non essere in contrasto con il precetto costitu-

zionale, si presenta se mai più vantaggioso per gli aventi diritto, e, pertanto, le preoccupazioni manifestate dalla ricorrente, che cioè la valutazione dei beni abbandonati nella zona B) sia stata fatta con criteri di estremo rigore perché il Tesoro doveva far fronte, con un unico stanziamento di bilancio ad un doppio, diverso impegno, cadono di fronte alla realtà dei fatti, come sopra esposti e precisati.

B) la seconda censura concerne una pretesa violazione dell'art. 42 della Costituzione e viene prospettata sotto il profilo del mancato pagamento, da parte dello Stato italiano, del giusto corrispettivo dei beni privati siti in Zona B), sul presupposto che tali beni siano stati espropriati per motivi di interesse generale.

La confusione che la ricorrente fa, equiparando gli indennizzi per i beni confiscati da terzi Paesi e l'espropriazione per pubblica utilità, è così evidente da non meritare una specifica confutazione.

Quel che qui interessa rilevare è che lo Stato non ha affidato, come si pretende dalla ricorrente alla Jugoslavia l'amministrazione civile della Zona B), legalizzando così i provvedimenti che sarebbero stati abusivamente adottati nel precedente periodo di occupazione militare, ma ha solamente firmato il trattato di Londra del 1954, che modifica, per questa parte il Trattato di pace, [conseguendo indiscutibilmente alcuni sensibili vantaggi.

Si rileva, d'altra parte, che il territorio della così detta zona B) era stato da tempo sottratto alla sovranità italiana, prima, di fatto, in seguito all'occupazione militare da parte Jugoslava, e poi di diritto, in seguito al Trattato di Pace del 1947, alla cui stipulazione, è superfluo ricordarlo, l'Italia ha partecipato con la ridotta capacità di negoziazione, che viene normalmente concessa ai paesi debellati.

C) Con il terzo motivo, si deducono pretese violazioni agli articoli 27 primo comma, 95 secondo comma 100 e 102 della Costituzione, in rapporto alla costituzione ed al modo di funzionamento dell'organo incaricato della liquidazione di tlia indennizzi.

Al riguardo, è sufficiente rilevare che la procedura amministrativa di liquidazione di detti indennizzi non costituisce un giudizio speciale; che il relativo procedimento si conclude con un atto amministrativo, regolarmente impugnabile dinanzi a questo Consesso, nei limiti in cui è consentito il giudizio di legittimità, trattandosi di materia nella quale le pretese dei privati concretano soltanto un interesse legittimo, e non un diritto soggettivo.

Ora, le limitazioni del sindacato, per quanto concerne il merito di un atto amministrativo ampiamente discrezionale, non violano certo alcun precetto costituzionale.

Nè si ritiene possano essere censurate in questa sede le ragioni di opportunità e di convenienza che hanno indotto il legislatore ad affidare ad un apposito organo collegiale, perfettamente inquadrato nel Ministero del Tesoro, il compito di pro-

nunciarsi sulle singole richieste di indennizzo, adottando una procedura che in definitiva si è rivelata quanto mai agile ed opportuna. Che, in caso contrario, ognuna delle Amministrazioni competenti — secondo la natura del bene — avrebbe dovuto costituire un apposito servizio, disporre per proprio conto tutte le necessarie istruttorie, procedere ad un'autonoma valutazione dei beni e così di seguito. Ma è di tutta evidenza che una siffatta duplicazione di organi e di funzioni, oltre a rendere necessaria in ogni caso un'azione di coordinamento, non avrebbe certo influito favorevolmente sulla speditezza delle singole operazioni di liquidazione.

D) Con il quarto motivo, si denuncia violazione dell'art. 3 della Costituzione, in quanto sarebbe stato praticato ai profughi della Zona B) un trattamento difforme e meno favorevole rispetto a quello usato per la liquidazione degli indennizzi per i beni situati in altri Paesi.

Anche questa censura è pienamente smentita dai fatti, i quali dimostrano con tutta evidenza come la procedura per la liquidazione degli indennizzi a favore di titolari di beni siti in Zona B), contrariamente a quanto afferma la ricorrente, assicuri in definitiva un ristoro maggiore dei danni subiti ben più largo, rispetto a quello riservato ai titolari dei beni situati negli altri Paesi.

Perchè se è vero che la legge 29 ottobre 1954, n. 1050, fa riferimento ai valori correnti alla data di entrata in vigore del Trattato di Pace (1947) è del pari fuori contestazione che essa stabilisce anche che l'ammontare totale degli indennizzi non potrà in alcun caso superare l'importo che, per tali beni, è stato determinato forfaitariamente in sede internazionale. L'indennizzo viene quindi contenuto nei limiti delle somme accreditate all'Italia nella valutazione dei complessi rapporti di debito e credito, che si erano venuti a stabilire, con i singoli Paesi, per effetto della applicazione del Trattato di Pace. Quali siano state in effetti le valutazioni dei beni italiani all'estero, nei casi in cui sono state definite le procedure, concordate, di accertamento e di valutazione è cosa ben nota: sta di fatto, comunque, che tali valutazioni hanno soddisfatto solo in minima parte le aspettative e le pretese degli aventi diritto, tanto da rendere necessario in alcuni casi un intervento diretto del Tesoro italiano.

La liquidazione degli indennizzi ai profughi della Zona B) risulta, da quanto sopra esposto, più favorevole anche rispetto al definitivo trattamento riservato ai cittadini che avevano abbandonato i loro beni nei territori passati alla Jugoslavia, per effetto del Trattato di Pace. E risulta, altresì più favorevole persino rispetto al trattamento previsto, per il risarcimento dei danni di guerra per i beni siti nel territorio di Trieste, dall'art. 51 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, specie ove si tenga presente che, per effetto della nota disciplina vincolistica (blocco dei canoni di affitto e proroga di diritto dei contratti di locazione) in vigore fin dal 5 ottobre 1936, i valori degli immobili urbani non avevano praticamente subito alcuna variazione in

aumento, così che i prezzi di mercato di tali beni non si discostavano parzialmente da quelli in vigore nel lontano 1938.

È superfluo rilevare, per ultimo, che l'indennizzo accordato ad una sola categoria di danneggiati non può comunque considerarsi ingiusto per il fatto di essere concesso in misura non equivalente al preteso danno, atteso che si tratta di un indennizzo stabilito in base a criteri di massima applicabilità nella stessa misura a tutti i danneggiati, il che esclude di per se — come giustamente rileva l'Amministrazione — disparità di trattamento, ogni pretesa ingiustizia e incostituzionalità del sistema adottato.

Il Collegio, per le ragioni suesposte, e considerato anche il carattere non definitivo degli indennizzi in questione, quale esplicitamente risulta dall'art. 1 della legge n. 269, ritiene che le eccezioni di incostituzionalità sopra indicate siano manifestamente infondate, e, pertanto, non reputa opportuno aderire alla richiesta della ricorrente di sospendere il giudizio e di rimettere gli atti alla Corte Costituzionale.

Quanto poi ai motivi di gravame che specificamente si riferiscono all'atto impugnato, si rileva che:

1) il foglio n. 146679 del 23 settembre 1960, con il quale fu notificata all'interessata la liquidazione dell'indennizzo, conteneva una particolareggiata elencazione dei beni indennizzati, le misure di tali beni calcolate dal competente Ufficio tecnico erariale ed il valore al 1938 attribuito ai medesimi.

Non si vede, quindi, quale altra motivazione o indicazione nell'atto avrebbe dovuto o potuto contenere;

2) non risulta dagli atti che vi sia stato alcun errore nel calcolo della cubatura dell'immobile, in quanto l'UTE incluse nella stima anche la soffitta esistente nell'edificio;

3) sul terzo motivo, si rileva preliminarmente che la stessa ricorrente, a pag. 40 della memoria depositata il 26 ottobre u. s., ammette e riconosce che l'UTE ha provveduto alla compilazione di un prezziario, ricorrendo ai contratti di compravendita dell'epoca, alle stime effettuate dall'UTE di Trieste, sempre in quell'epoca, in sede di revisione dei contratti agli effetti della integrazione della tassa di registro, a varie monografie, ecc.

La stessa ricorrente, dunque, ammette che le stime, ai valori del 1938, sono state fatte con piena cognizione di causa e sulla base di elementi assolutamente certi ed attendibili.

Ma, obbietta, tutti codesti elementi servivano solo a stabilire i prezzi e non i valori dell'epoca, e, richiamandosi alla ascesa del corso di alcuni titoli azionari nei primi del 1960, tenta di dimostrare la differenza esistente tra i concetti del valore e di prezzo.

Per quanto sia ben noto che il prezzo altro non è se non l'espressione in moneta corrente del valore attribuito, in un certo momento, ad un determinato bene, il Collegio, senza aver minimamente la pretesa di esaurire l'argomento, non può fare a meno di considerare che i prezzi rilevati dall'UTE esprimevano e rappresentavano esattamente la

situazione dei valori di mercato all'anzidetta data, non risultando in particolare — allora come ora — alcun concreto e valido elemento che consenta di attribuire al giardino che circonda la villa già di proprietà della ricorrente il valore di suolo edificatorio.

Si reputa opportuno soggiungere, infine che il riferimento ai valori del 1938, adottato per tutti indistintamente i beni siti nei territori passati alla Jugoslavia, risulta pienamente giustificato dalla circostanza che tale anno può considerarsi l'ultimo in cui si sia avuta in tali zone una libera e normale formazione di prezzi di mercato, non influenzati cioè dall'andamento delle vicende belliche o da altri fattori di natura extra — economica. E che, inoltre, una procedura di stima diversa da quella adottata non poteva essere seguita, atteso che solo in via eccezionale, e limitatamente alla concessione dei contributi per il ripristino dei beni danneggiati per fatto di guerra, l'art. 27 della legge n. 968 del 1958 consente il computo dei valori sulla base dei costi di ricostruzione degli immobili distrutti, ma tale norma non è stata richiamata dalla legge del 1953, che, d'altra parte, prevede solo la corrispondenza di indennizzi e non anche di contributi, nè, dato il suo carattere eccezionale può ritenersi applicabile per estensione analogica fuori dei casi tassativamente previsti.

Per le ragioni ampiamente esposte, tutte le censure prodotte dalla ricorrente sono da considerare infondate e, pertanto, il ricorso va respinto

La decisione merita di essere segnalata sia per la delicatezza delle questioni trattate sia per le soluzioni adottate, a nostro avviso esatte, che non mancheranno di avere ripercussione su analoghi giudizi in corso.

Sulla natura giuridica della pretesa del cittadino italiano all'indennizzo e sulla natura delle Commissioni, cui è affidata la liquidazione di esso si vedano, altresì, Cass. Sez. Unite, nn. 235/53 e 2872/58, nonché Tribunale di Roma 2 luglio 1958 in questa Rassegna 1953, p. 63 e 1959, p. 1) nonché lo studio del Tracanna, in nota alle ultime due sentenze.

IMPIEGO PUBBLICO - Collocamento a riposo - Diplomatico - Motivi di servizio - Mancanza di procedimento scritto - Illegittimità. (Consiglio di Stato, IV Sezione, dec. n. 1/62 - Pres.: Bozzi - Est.: Piga-Talamo Atenolfi c. Ministero affari esteri).

È viziato, per difetto di accertamento dei presupposti, il provvedimento di collocamento a riposo per motivi di servizio di un Ministero plenipotenziario, ai sensi dell'art. 232 T. U. 10 gennaio 1957, n. 3, ove l'Amministrazione dichiara che non fu redatta alcuna relazione scritta per indicare i motivi di servizio che avrebbero dovuto giustificare il provvedimento.

Trascriviamo la motivazione in diritto della sentenza;

Con il motivo aggiunto, notificato il 29 aprile 1960 a seguito del deposito, da parte dell'Ammini-

strazione, dei documenti la cui esibizione era stata ordinata da questa Sezione, il ricorrente ha dedotto in via pregiudiziale e assorbente, eccesso di potere per mancata valutazione, risultante da formali atti scritti, dei motivi di servizio, in base ai quali è stato disposto, nei propri confronti, il provvedimento di collocamento a riposo. Viene in tal modo riproposta all'esame della Sezione una questione sulla quale questo Collegio, di recente, si è in più occasioni pronunziato (decisioni sui ricorsi Nonis e La Terza pubblicate il 22 marzo 1960; decisione n. 740 del 13 luglio 1960 sul ricorso Zamboni; decisione n. 911 del 25 ottobre 1960 ricorrente Riccio).

Nelle succitate decisioni la Sezione ha anzitutto indicato i principi che regolano il collocamento a riposo per motivi di servizio ai funzionari della carriera diplomatico-consolare. Come è noto il provvedimento di collocamento a riposo per motivi di servizio è previsto all'art. 232 del Testo unico del 10 gennaio 1957, n. 3.

Il provvedimento si perfeziona su proposta del Ministro degli Affari Esteri (che ne assume la responsabilità) previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, con decreto del Capo dello Stato. La proposta del Ministro degli AA. EE. implica una valutazione dei motivi di servizio, sia di carattere subiettivo, attinenti cioè alla persona del funzionario, alle sue attitudini e alla capacità professionale, sia di carattere obbiettivo, e perciò richiedenti oltre l'identificazione dei fini di pubblico interesse perseguiti, una valutazione delle prestazioni di servizio del funzionario per pervenire alla conclusione della sua non ulteriore utilizzabilità in relazione ai fini obbiettivi che si intendono conseguire. In altri termini quel che è veramente essenziale nel procedimento di cui trattasi è che l'Amministrazione, quale che sia la ragione in considerazione della quale intende concretamente disporre il collocamento a riposo, deve valutare se e fino a qual grado l'interesse pubblico esiga il sacrificio dell'interesse del funzionario al mantenimento in servizio.

Nelle decisioni sopra citate è stata anche chiaramente precisata che l'importanza e la complessità del giudizio impongono, che le valutazioni effettuate trovino concretezza in atti scritti che indichino, nell'ambito delle rispettive competenze, il contenuto degli accertamenti compiuti nonché i fini perseguiti.

La necessità della forma scritta deriva da esigenze di carattere generale, già riconosciute valide dalla giurisprudenza di questo Consiglio in situazioni analoghe (Sez. IV 5 ottobre 1959, n. 871). Essa non può ritenersi soddisfatta dalla forma solenne dal solo decreto terminale del procedimento. L'esigenza della forma scritta inerisce infatti alle singole fasi essenziali del procedimento.

Non è in questa sede necessario stabilire con maggior precisione se l'inadempimento di un onere fondamentale di buona amministrazione, quale è quello di documentare con atti scritti le fasi di un procedimento tanto delicato e complesso, quale è quello che qui viene in considerazione, realizzi per

sè solo un vizio di violazione di legge, come è stato notevolmente sostenuto, e non piuttosto valga a concretare un sintomo di eccesso di potere sul profilo dell'omessa valutazione dei motivi di servizio così come questa Sezione ha ritenuto nelle anzidette decisioni.

Ai fini della odierna pronuncia è infatti sufficiente osservare che manca nella specie la prova della avvenuta valutazione dei motivi di servizio e che, pertanto, il decreto di collocamento a riposo si presenta al giudice della legittimità non sorretto da un idoneo, adeguato, accertamento del presupposto stesso dell'esercizio del potere concretamente esercitato. C'è appena da aggiungere che nel caso all'esame della Sezione non solo è pacifico per ammissione esplicita del Ministero degli Affari Esteri (lettera 21 marzo 1961) che non fu redatta una relazione scritta per indicare i motivi di servizio che avrebbero dovuto giustificare il provvedimento di collocamento a riposo ma non risulta neanche che la situazione per cui è questione abbia formato oggetto di esame in sede di Consiglio dei Ministri,

nè, a fortiori, se la deliberazione del Consiglio dei Ministri sia stata adottata previa valutazione delle ragioni di servizio.

Al fine di accertare se, in seno al Consiglio dei Ministri, la proposta del Ministro degli Affari Esteri fosse stata considerata, la Sezione ritenne opportuno chiedere interlocutoriamente che fossero svolte indagini presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri per acquisire atti e documenti concernenti la deliberazione relativa al ricorrente dott. Talamo. L'Amministrazione degli Affari Esteri e la Presidenza del Consiglio dei Ministri invitate a dare delucidazioni al riguardo, non hanno fornito i chiarimenti richiesti.

A questa giurisprudenza, ormai costante, sarà opportuno che l'Amministrazione si adegui, anche se, in certi casi, da una esposizione scritta dei motivi di servizio, certo insindacabili nel merito, possa derivare pregiudizio morale agli interessati.

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

COMPROMESSO ED ARBITRI — Lodo Arbitrale — Correzione — Compito del Pretore.

Lodo arbitrale — Correzione — Dichiarazione degli arbitri posteriore al deposito del lodo — Valore. (Ordinanza 26 ottobre 1961 — Pretore: Caltanissetta; Est.: D'Orto — Falzone c. Assessorato Regionale Foreste.

Il Pretore, per correggere un lodo arbitrale, deve rendersi conto che effettivamente l'errore lamentato sia conseguenza di una svista, di una dimenticanza, di una distrazione, di uno sbaglio aritmetico, per cui la somma ottenuta sia espressa inesattamente rispetto al processo logico del giudizio, che l'ha determinata e non piuttosto di un vero e proprio errore di fatto, emendabile solo con i normali mezzi di impugnazione.

Il Pretore, in sede di correzione di lodo arbitrale, non può tener conto di un documento formato e sottoscritto dagli arbitri in epoca posteriore al deposito del lodo, sempreché tale atto non giovi esclusivamente a chiarire e ad interpretare la volontà dei medesimi espressa ed estrinsecata nel lodo; nel qual caso il documento in questione va preso in esame e conserva pieno il suo valore come mezzo di interpretazione della volontà degli arbitri.

Una singolare questione in materia di correzione di lodo arbitrale si è presentata all'esame del Pretore di Caltanissetta.

Riteniamo pertanto utile riportarne la motivazione, che esprime chiaramente i termini della vertenza e minuziosamente si intrattiene su un argomento che in verità non ha trovato in dottrina adeguata trattazione;

« Per la sistemazione idraulico-forestale del bacino montano del Salito, l'Ispettorato delle Foreste di Caltanissetta, in base alla legge 12 febbraio 1955 n. 12, redasse in data 15 settembre 1958, il relativo progetto con il quale si prevede la espropria dei terreni da rimboschire, comprendendovi in essi i terreni di proprietà dei sigg. Falzone Leonardo, Lorenzo, Beniamino e Cataldo, in contrada Mistigarufi, territorio di San Cataldo. Non essendosi raggiunto l'accordo sulla indennità dovuta ai suddetti Falzone, si procedette, in conformità a legge, alla costituzione di un collegio arbitrale, composto dal dott. Romano Domenico, dal perito agrario Sollima Roberto e dall'ing. Butera Salvatore.

Il collegio arbitrale, in data 20 giugno 1960, emise il lodo, che venne depositato nella cancelleria

di questa Pretura il 25 giugno 1960 e reso esecutivo da questo Pretore in data 28 giugno 1960.

Con tale lodo si determinò la indennità in lire 28.570.000.

Avverso tale determinazione hanno fatto ricorso i sigg. Falzone, sostenendo che il Collegio arbitrale era incorso in errori puramente materiali, eliminati i quali la indennità risultava ascendere a lire 33.704.825. Hanno precisato i ricorrenti che il collegio degli arbitri aveva ricavato la indennità di lire 28.570.000 dalla media di due valori desunti rispettivamente dalla stima per prezzi unitari e dai redditi ritraibili dai fondi in questione, valori determinati rispettivamente in lire 29.422.520 e in lire 27.929.250.

Ora su quest'ultimo valore non vi era nulla da eccepire, mentre in merito al primo il Collegio arbitrale era incorso in una serie di errori di calcolo che venivano esattamente indicati e corretti, facendosi l'esatto valore a lire 39.480.200.

Conseguiva da ciò — sempre a parere dei ricorrenti — che si sarebbe dovuto ricavare la indennità della media dei valori di lire 27.929.250 e di lire 39.480.200, e cioè in lire 33.704.825, somma questa che costituiva appunto la giusta indennità da corrisponderci a loro.

Alla correzione del lodo di che trattasi si è opposta l'Amministrazione regionale delle Foreste, la quale, pur ammettendo che gli arbitri, nel determinare il valore dei terreni col metodo della stima analitica, erano incorsi in alcuni errori di calcolo, ha negato che la stima finale dei terreni sarebbe stata quella voluta dai ricorrenti, ove dell'errore di calcolo gli arbitri si fossero accorti.

Ha osservato poi l'Amministrazione convenuta che, in sostanza, l'incontestabile errore, anziché viziare la volontà del Collegio, favorì la formazione di quella volontà, la quale si era estrinsecata nel dispositivo, in cui si leggeva: « Pertanto il Collegio arbitrale ritiene equo che l'indennità di esproprio da corrispondere ... sia di lire 28.570.000; » e a conforto di tale assunto ha prodotto una dichiarazione sottoscritta da tutti gli arbitri e datata 10 gennaio 1961.

Premesso quanto sopra per una migliore intelligenza della fattispecie e per una più chiara impostazione dei problemi che si presentano all'esame del decidente, tenuto conto dei rispettivi e contrastanti assunti delle parti, è da aggiungere che tali problemi sono in ordine logico i seguenti: 1) Effettiva esistenza o meno dei lamentati errori in senso al lodo arbitrale; 2) Se questi errori, una volta ammessane

la esistenza, siano da considerarsi semplici errori materiali oppure errori, che, pur essendo di calcolo, involgano un vizio nel procedimento logico della decisione; 3) Se, per una più esatta soluzione del precedente quesito, possa farsi riferimento ad un atto degli arbitri, formato e sottoscritto in epoca posteriore alla dichiarazione di esecutorietà del lodo, al fine di precisare la loro volontà; 4) Se, infine, possa farsi luogo alla chiesta correzione del lodo.

Orbene, che gli errori di calcolo denunciati esistano non può revocarsi in dubbio. I ricorrenti li hanno specificatamente indicati, annotando accanto alla cifra media ottenuta dagli arbitri la cifra esatta, risultata sempre di importo superiore alla prima; i calcoli operati dai ricorrenti non hanno una grinza.

Peraltro, l'Amministrazione convenuta ha pienamente riconosciuto la esistenza dei suddetti errori di calcolo.

A questo punto occorre, quindi, subito domandarsi se basti ciò perchè si possa dar luogo al procedimento di correzione, sostituendo ad uno dei due termini numerici (metodo della stima analitica), da cui gli arbitri hanno voluto desumere la misura della indennità, il termine esatto.

I ricorrenti hanno sostenuto che al giudice della correzione non incombe altro compito che quello di accertare l'errore — sbaglio e di ovviarlo correggendolo, altrimenti egli porterebbe il suo esame, non sulla materialità dell'errore da correggere, ma su questioni di merito che gli sono precluse e che, concernendo un preteso errore di giudizio, avrebbero dovuto proporsi, semmai, col procedimento di impugnazione.

Tali affermazioni non hanno alcun fondamento, in quanto se è vero che in sede di correzione degli errori materiali non si tratta di impugnare il giudizio del magistrato nè la sua attività ma solo di far corrispondere la espressione materiale della sentenza a ciò che il giudice volle dire o fare e, di conseguenza, non possono proporsi attraverso il detto procedimento questioni di merito (cfr. Cass. 19 febbraio 1943, n. 399 e Cass. 26 febbraio 1943 n. 457), è altrettanto vero che il giudice della correzione, onde provvedervi, deve esaminare ed accertare non solo che esista l'errore lamentato e che questo errore sia materiale o di calcolo, ma altresì che l'errore, anche se materiale o di calcolo, non sia risolto in una inesatta valutazione giuridica o in un vizio logico della motivazione (cfr. Cass. 7 ottobre 1954, n. 3382; Cass. 8 ottobre 1954, n. 3438; Cass. 20 aprile 1955, n. 1105; Cass. 28 gennaio 1958, n. 215, Cass. 26 gennaio 1960, n. 84).

Cosicchè l'indagine del magistrato, lungi dallo essere semplicisticamente automatica — come assumono i ricorrenti — è più complessa e più seria.

Nè si dica che così facendo il giudice invada un campo che, nella specie, gli è precluso, perchè è necessario che egli si renda conto che effettivamente l'errore lamentato sia conseguenza di una svista, di una dimenticanza, di una distrazione, di uno sbaglio aritmetico, per cui la somma ottenuta

sia espressa inesattamente rispetto al processo logico del giudizio, che l'ha determinata e non piuttosto di un vero e proprio errore di fatto, emendabile solo con i normali mezzi di impugnazione.

In una parola, nel caso che ci occupa, è necessario rifarsi alla volontà degli arbitri, desumendola innanzitutto del tenore letterale e dallo spirito del lodo.

A tal uopo è opportuno premettere un duplice ordine di considerazioni e cioè:

1) Non esiste una norma legislativa che imponga, per ottenere il giusto valore di un terreno, di mediare il valore ottenuto secondo il metodo della stima analitica con quello ottenuto secondo il metodo della stima per prezzi unitari, ossia secondo il valore attribuito a terreni analoghi in precedenti contrattazioni.

2) Atteso che il valore venale di un terreno (la cui determinazione era il compito degli arbitri) non può che essere uno, è evidente che i vari metodi di stima da usare debbono dare valori quasi uguali. Perchè, ove un metodo (nella specie, quello della analisi della produttività) dia un valore che non trova alcuna corrispondenza sul mercato, allora è certo o che il metodo è errato o che errati sono i presupposti di fatto sui quali il metodo stesso si è applicato.

La verità di tale ultima considerazione si deduce dalla stessa espressione usata dagli arbitri nel testo del lodo, ove essi affermano che i risultati secondo il sistema analitico « verranno controllati con la stima per prezzi unitari, secondo i prezzi attribuiti, cioè, nelle terre più vicine o, comunque, analoghe, nelle più recenti contrattazioni di compravendita, a terreni simili per caratteri fisici ed economici a quelli di cui ci si occupa ».

Da ciò si desume che se gli arbitri non fossero incorsi nei lamentati errori di calcolo ed avessero quindi trovato, quale valore dei terreni, secondo la stima analitica, quello esatto di lire 39.480.22, superiore di oltre 11 milioni al valore ottenuto per prezzi unitari (L. 27.929.250), è evidente che essi si sarebbero accorti che una delle due stime non era aderente alla realtà delle cose e cioè in definitiva « al giusto prezzo della cosa espropriata al tempo della espropriazione », e quindi, doveva essere necessariamente sbagliata e non mediabile con l'altra stima.

E siccome la stima per prezzi unitari si era basata su documenti ineccepibili (altri lodi e compravendite effettuate dalla stessa Amministrazione nella zona) mentre quella per analisi era partita dalla presunzione (probabili redditi ritraibili dai terreni in base a un bilancio basato sui risultati economici della produzione), ecco che sarebbe balzata evidente la erroneità di quest'ultima stima. Ma fu proprio l'errore di calcolo commesso a non fare balzare evidente l'errore della stima analitica, onde gli arbitri, avendo ottenuto due valori pressochè uguali (lire 29.22.520 contro lire 27.929.250) ritennero equo di determinare l'indennità di espropriazione mediando i due valori.

Disconoscendo ciò, i ricorrenti hanno ulteriormente sostenuto che l'Amministrazione convenuta

ha accettato il lodo arbitrale per quello che era, senza impugnarlo e senza recedere dalla espropriazione, per cui, se il lodo medesimo conteneva degli errori di calcolo non restava altra via che correggerli. Ma tale ragionamento può ritorcersi proprio contro i ricorrenti.

Invero è pacifico in dottrina e in giurisprudenza che l'istituto che tradizionalmente prende il nome di « correzione delle sentenze », al quale *apertis verbis* si riferisce l'art. 826 C.p.c. non comprende nelle sue ipotesi né il vizio della volontà, né l'errore di giudizio e neppure l'errore di forma, difetti questi che danno materia alle varie impugnazioni disciplinate dal codice di rito. Si tenga presente che il nostro legislatore ha mantenuto l'istituto negli stretti confini che già aveva per l'art. 473 del codice del 1865; è pertanto escluso che attraverso lo stesso possa aver luogo quella funzione integratrice e riparatrice che è ammessa negli ordinamenti a tipo tedesco e, più specificatamente, che attraverso la pretesa correzione dell'errore materiale o di calcolo si giunga ad una più o meno inavvertita modificazione della sostanza. In particolare l'errore di calcolo ha carattere matematico; siamo nel campo classico $2 + 2 = 5$; tuttavia è essenziale che la sua rettifica non alteri i termini logici e giuridici del conto.

Sta proprio qui il *punctum saliens* della questione

L'errore materiale (o di calcolo) nelle sentenze consiste nella esteriore manifestazione del pensiero e della volontà del giudice non corrispondente alla realtà del pensiero e della volontà stessa.

Se invece l'errore si è insinuato nella elaborazione del pensiero o nella formazione della volontà non può ravvisarsi errore materiale ma vero e proprio errore sostanziale, deducibile con gli ordinari mezzi di gravame. Ora, poichè, nella fattispecie per i motivi già illustrati più sopra, la correzione dello errore di calcolo rilevato dai ricorrenti verrebbe a modificare il lodo non nel senso voluto dagli arbitri (ma erroneamente espresso), bensì in senso contrario alla loro volontà, è evidente che non ci troviamo di fronte ad uno dei casi per i quali possa ammettersi la procedura di correzione.

L'errore, nel nostro caso, poteva essere emendato con i mezzi di impugnazione ordinaria e non con la semplice correzione della sentenza, trattandosi di dovere modificare, oltre la motivazione del lodo, anche il dispositivo contenente una pronuncia volutamente sorretta dalla motivazione stessa. Che ciò sia vero è dimostrato dall'atto sottoscritto dagli arbitri è prodotto nel fascicolo dell'Amministrazione convenuta, in cui i detti arbitri, nel confermare, secondo l'equità del giudizio espresso nelle conclusioni del lodo, l'indennità dovuta agli espropriati in lire 28.576.000, hanno dichiarato di avere adottato assieme al metodo di stima per prezzi unitari di mercato anche quello per capitalizzazioni di redditi soltanto per un controllo e che se si fossero accorti degli errori materiali, che alternavano il valore intrinseco dell'immobile con un aumento di circa lire 10.000.000, non avrebbero potuto ritenere valido ricavato con quest'ultimo metodo e hanno aggiunto di potere asserire con giustizia ed equità che l'indennità di espropria-

zione stabilita nel lodo sia rispondente al valore di mercato, che hanno i terreni della zona.

Si obietterà che a tal documento non può riconoscersi alcun valore, essendo pacifico che, una volta depositato il lodo, gli arbitri cessano da ogni loro funzione e le attività da loro svolte e i documenti da loro sottoscritti successivamente a questa data, sia pure riferentisi al lodo arbitrale da essi pronunciato, non hanno influenza sia in un eventuale giudizio di correzione, a sensi dell'art. 826 C.p.c. sia in sede di integrazione, a sensi degli artt. 827 e segg. C.p.c.

Tuttavia, in proposito, non può disconoscersi che, mentre in via ordinaria la correzione dell'errore è demandata allo stesso giudice che ha pronunciato la sentenza (art. 287 C.p.c.), la correzione della sentenza arbitrale, non potendo essere effettuata dallo stesso Collegio, che ha pronunciato il lodo e che è definitivamente svestito di poteri dopo il deposito del lodo medesimo, va richiesta, unica deroga al sistema, ad un giudice diverso: il Pretore, Orbene, pur senza accogliersi l'opinione di qualche autore, il quale ha ritenuto doversi integrare il richiamo fatto dall'art. 826 testè citato agli artt. 287 e 288 C.p.c. con l'obbligo per il pretore di sentire non solo le parti ma anche gli arbitri, dalle cui dichiarazioni si assume non potersi prescindere in sede di correzione di errori materiali contenuti nel lodo da essi deliberato e redatto e doversi, pertanto, integrare in tal senso la grave lacuna di una norma che assegna il compito di correzione ad un giudice diverso, da quanto sopra consegue che, al fine di individuare la esatta volontà degli arbitri decidenti, non si può non tenere conto di un atto, che niente innova di quanto si era in precedenza fatto e stabilito e che, tuttavia, costituisce una vera e propria interpretazione autentica del lodo. In una parola, di un documento formato e sottoscritto dagli arbitri in epoca posteriore al deposito del lodo e alla dichiarazione di esecutorietà dello stesso, non può tenersi alcun conto, sempre che tale atto non giovi esclusivamente a chiarire e ad interpretare la volontà dei medesimi espressa ed estrinsecata nel lodo; nel qual caso il documento in questione va preso in esame e conserva pieno il suo valore come mezzo di interpretazione della volontà degli arbitri. Sarebbe, invero, quanto mai strana ed illegittima la correzione di una decisione, che gli arbitri stessi riconoscono come volontà. Per concludere, nel caso che ci occupa si è dimostrato che non si tratta di errore materiale o di calcolo emendabile con la procedura prevista dagli artt. 287 e 288 C.p.c., bensì di errore emendabile solo con i normali mezzi di impugnazione, essendosi esso risolto in un vizio nella formazione della volontà degli arbitri; si è altresì dimostrato, attraverso l'esame del documento più volte citato, che la volontà dei detti arbitri era proprio quella di assegnare agli espropriati la somma di lire 28.576000 quale giusta indennità di espropriazione, e che la correzione del dispositivo della sentenza arbitrale andrebbe proprio contro il preciso convincimento del Collegio degli arbitri, espresso secondo equità.

Pertanto la domanda di correzione della sentenza arbitrale di che trattasi va rigettata.

I rilievi e gli argomenti del Pretore, meritano pieno consenso.

Invero è da rilevare come la giurisprudenza e la dottrina hanno sempre sostenuto che la correzione deve avere ad oggetto una svista del giudice (e si portano ad esempi l'omessa sottoscrizione, l'omessa intestazione e simili).

Pertanto è stato sempre ritenuto che non sono oggetto di correzione gli errori, anche materiali, che siano conseguenza di una inesatta valutazione giuridica o di un vizio logico della motivazione, ma soltanto quelli che siano conseguenza di una svista del giudice nella compilazione della sentenza (e non già quindi nel procedimento logico della decisione), di una dimenticanza o di una distrazione del giudice stesso.

Quindi l'errore materiale o di calcolo non può dar luogo ad istanza di correzione quando consiste in un vizio della motivazione.

L'errore nel nostro caso poteva andare emendato con i mezzi di impugnazione ordinaria e non con la semplice correzione della sentenza trattandosi di dovere modificare oltre la motivazione del lodo, anche il dispositivo contenente una pronuncia volutamente sorretta dalla motivazione stessa. (V. Rassegna di giurisprudenza sul cod. proc. civ., editore Giuffrè, sub. art. 287 n. 5 e 6 art. 823 n. 3).

Sull'argomento v. VECCHIONE (L'Arbitrato, pag. 359), il quale, dando atto dell'assoluto silenzio della dottrina e della giurisprudenza, ritiene che il Pretore dovrebbe aver l'obbligo di sentire non solo le parti, ma anche gli arbitri dalle cui dichiarazioni non si dovrebbe prescindere in sede di correzione del lodo da essi redatto.

IMPOSTA DI REGISTRO - Vendita della nuda proprietà e costituzione di usufrutto - Inapplicabilità a questa dei benefici dell'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408. (Corte di appello di Napoli, III sezione, 16 febbraio 1962, n. 270, causa Proto c. Amministrazione delle Finanze.

« Il beneficio della riduzione dell'imposta di registro previsto dall'art. 17 della legge 2 luglio 1949, n. 408 (legge Tupini) non si applica alla costituzione di usufrutto ».

La sentenza che qui si considera risolve una questione su cui in senso difforme si pronunciò la Commissione centrale delle imposte in due decisioni (Comm. centr. 12 febbraio 1959, n. 13215 in Riv. leg. fisc., 1960, 415 e 3 luglio 1959, n. 18835 in Riv. leg. fisc., 19 0, 1429), le quali per ragioni diverse non ebbero un seguito davanti alla Autorità Giudiziaria. In precedenza sulla stessa questione si era pronunciato il Tribunale di Napoli con due sentenze, l'una favorevole alla tesi dell'Amministrazione (Trib. Napoli, I sezione, 29 aprile 1959, n. 2311 nella medesima causa Proto-Finanze), l'altra, avverso cui è tuttora in trattazione l'appello, favorevole alla tesi dei contribuenti (Trib. Napoli, I Sezione, 17 maggio 1961 in causa Azzone-Finanze).

La questione si pone ed è stata risolta nei termini

che chiaramente si evincono dalla massima riportata; il punto centrale consisteva nel significato da attribuire all'espressione «trasferimento di case», contenuta nella legge agevolatrice.

La Commissione centrale delle imposte nelle richiamate decisioni aveva ritenuto che il termine trasferimento così come genericamente adoperato va riferito a qualsiasi diritto reale che abbia per oggetto una casa di abitazione e che da un soggetto venga trasmesso ad un altro, discostandosi non solo da altra sua precedente decisione (Comm. centr. 13 marzo 1953, n. 45830 in Riv. leg. fisc., 1954, 815), ma pure, peraltro con ampia motivazione critica, da una pronuncia della Cassazione, con la quale riconoscendosi espressamente il carattere innovativo della legge regionale siciliana 28 aprile 1954, n. 11, a proposito dell'art. 10 della legge regionale siciliana 18 gennaio 1949, n. 2, si risolveva questione del tutto analoga a quella, di cui si tratta (Cass., sez. I, 22 luglio 1958, n. 2664, in Mass. Foro it., 1958, col. 540).

La Corte di appello di Napoli, in perfetta adesione a quanto sostenuto dalla difesa dell'Amministrazione, premetteva che un beneficio, concretandosi in una parziale esenzione di imposta, può essere riconosciuto soltanto nei precisi limiti voluti dal legislatore e risultanti dalla stessa lettera della legge; quindi, rifacendosi alla citata sentenza della Corte di Cassazione, le cui statuizioni erano state ampiamente illustrate dalla difesa dell'Amministrazione, e riconoscendo, in difformità di quanto era stato sostenuto dalla difesa dei contribuenti sulla base dell'uso in parte diverso delle parole, la identità delle situazioni contemplate nella legge regionale siciliana n. 2 del 1949 (dove pur facendosi riferimento a «compravendite» di appartamenti si limitava il beneficio al primo «trasferimento») e nella legge di cui si tratta (dove facendosi riferimento ai «trasferimenti» di case si limita variamente la agevolazione per la «vendita» dei negozi), perveniva alla conclusione indicata nella massima.

La sentenza merita piena ed incondizionata adesione.

Innanzitutto, nonostante un orientamento affiorato in talune pronunzie giurisprudenziali (v. per tutte, Cass. 22 ottobre 1959, n. 3030 in Mass. foro it. 1959, col. 570), il quale appare più che non sia contrario, sembra da sostenersi che le norme agevolatrici esigano una interpretazione aderente alla lettera della disposizione. Gli stessi fautori della tesi secondo cui è possibile un'interpretazione estensiva e finanche analogica delle norme tributarie ritengono tuttavia che «nelle disposizioni le quali stabiliscono esenzioni tributarie e particolari facilitazioni tributarie per il contribuente, condizionate alla ricorrenza di presupposti di fatto, tassativamente indicati e che devono quindi verificarsi nei precisi termini, nei quali li ha previsti il legislatore affinché il contribuente possa usufruire del beneficio, è evidente che l'interprete è legato alla lettera della legge (GIANNINI; Ist. di dir. trib.; Milano, 1960, p. 27) e non può esimersi dal considerare la natura eccezionale della legge agevolatrice (v. pure art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale). Le norme di cui la specie imponeva l'interpretazione appartene-

nevano ovviamente a quest'ultima categoria ed era pertanto alla lettera della legge che bisognava porre mente ed era in quest'ordine di idee che le norme stesse andavano esaminate. E del resto è anche in perfetta aderenza logica che norme di tal genere siano rigorosamente interpretate. Lo Stato rinuncia alla percezione totale o parziale del tributo in vista di determinate finalità e per ciò con la verifica di ben circoscritte situazioni di fatto, mancando le quali risorge nella sua interezza l'obbligo tributario.

È chiaro, poi, che l'atto con il quale vengono trasferite le proprietà e costituito l'usufrutto, sia pure come nella specie rispettivamente a Tizio ed in favore del di lui figlio minore rappresentato dallo stesso Tizio, comporti sostanzialmente due distinti negozi, ciascuno dei quali è sottoposto a tassa come se formasse un atto distinto (art. 9 primo comma della legge fondamentale del registro).

Orbene, intanto, la « costituzione » di usufrutto non è un « trasferimento », giacché prima non esisteva come diritto autonomo e l'imposta di registro, che come si è ricordato colpisce i singoli negozi, non può non applicarsi nella sua interezza alla « costituzione » di usufrutto in nessun modo presa in considerazione dalla legge agevolatrice. Nè varrebbe obiettare che la costituzione di usufrutto è colpita come atto traslativo dall'imposta di registro, in quanto l'imposta di registro, non essendo nominativamente prevista nella legge relativa e nelle tariffe allegate la « costituzione » di usufrutto, nè d'altra parte integrando un trasferimento, la colpisce come atto traslativo in considerazione del disposto dell'art. 8, comma secondo, della stessa legge, secondo cui « un atto che per la sua natura e per i suoi effetti risulti soggetto a tassa ... ma non si trovi nominativamente indicato nella tariffa è soggetto alla tassa stabilita dalla tariffa per l'atto col quale per sua natura e per i suoi effetti ha maggiore analogia ». L'espressione « trasferimento » di case da intendere quindi nel suo significato comune non può che riferirsi, giusta quanto ebbero a rilevare i giudici di primo grado della causa in questione, al diritto di proprietà, siccome a quello rispetto a cui suole nelle fonti legislative usarsi come sinonimi il diritto ed il bene che ne forma oggetto, senza che siano consentite ingiustificate interpretazioni delle norme tributarie, specificamente dettate peraltro in rapporto alla valutazione dello usufrutto (artt. 19 e 21 della legge fondamentale del registro e artt. 23 e 24 della legge fondamentale sull'imposta di successione). Anzi proprio in base all'art. 21 della legge fondamentale del registro « poichè questa considera la piena proprietà come fine ultimo della compravendita sia pure attraverso un'eventuale intermedia costituzione di usufrutto (la quale in ultima analisi non è che una limitazione di utilità) e poichè il valore della nuda proprietà viene assunto come solo imponible provvisorio in attesa di stabilire quello globale definitivo al momento della riunione dell'usufrutto » si è stimato giusto « che il favore tributario si indirizzi interamente a tale oggetto e non venga disperso in negozi intermedi ai quali la legge agevolatrice in questione deve ritenersi indifferente » (Comm. centr. 13 marzo 1953, cit.).

D'altra parte, la ratio della norma, di cui si tratta, in quanto diretta a favorire l'acquisto della proprietà di una casa non potrebbe consentire la estensione della norma stessa alla costituzione di un diritto di godimento, che è cosa diversa e rappresenta in un certo senso addirittura un ostacolo a quell'acquisto, cui si perverrà solo nel futuro, in modo quindi giuridicamente ed economicamente diverso, ciò che non può non essere rilevante pure perchè potrebbe restar concentrata nelle mani degli imprenditori la proprietà degli immobili frustrandosi così almeno in parte l'altro scopo della legge agevolatrice, che è quello di incrementare le nuove costruzioni da parte degli imprenditori medesimi. Nè varrebbe per ciò obiettare che il beneficio dovrebbe accordarsi alla costituzione di usufrutto solo quando contestualmente si trasferisse ad altri la nuda proprietà (come si legge nella citata sentenza in causa Azzone-Finanze), giacché così ragionando oltretutto si farebbe di un elemento meramente accidentale, quale quello della contestualità della vendita a altri, una imprevista condizione dell'agevolazione.

Infine, a tutto ciò la sentenza annotata aggiunge: « nè ha influenza alcuna l'osservazione che in definitiva col trasferire la nuda proprietà e l'usufrutto si trasferisse in sostanza la piena proprietà scissa nei suoi elementi, al pari di un trasferimento dei due diritti ad una stessa persona », giacché, « infatti in caso di trasferimento della piena proprietà nè, la legislazione fiscale nè quella comune prendono in esame i singoli elementi in cui essa può scomporsi e se ciò venisse fatto dai contraenti la circostanza sarebbe irrilevante in quanto come ripetutamente sancito dalla giurisprudenza del Supremo collegio non è possibile concepire un usufrutto su cosa propria, dato che il nostro diritto positivo non ammette la figura dell'usufrutto casuale, spettante cioè al proprietario, e quindi non consente che un soggetto possa essere nel contempo proprietario ed usufruttuario della medesima cosa ».

BENEDETTO BACCARI

IMPOSTA DI REGISTRO - Aliquote ridotte previste nella Tabella All. D - Autenticazione delle firme da parte del Notaio. - Inapplicabilità del beneficio.

IMPOSTA DI REGISTRO - Patto di riservato dominio - Esclusione della aliquota ridotta ex art. 45 tabella

IMPOSTA DI REGISTRO - Tassa di enunciazione Solidarietà tra tutte le parti anche se estranee all'atto enunciato. (Tribunale Caltanissetta, 13 gennaio 1962 - Pres.: Scarpinato; Est.: Grasso-Verdura c. Finanze).

Il trattamento di favore previsto dagli artt. 44 e 45 della tabella allegata D alla legge di registro non si applica quando le firme dei contraenti sono state autenticate da un notaio.

Per la norma contenuta nella nota marginale all'art. 45 della tabella allegata D sono escluse dall'esenzione e quindi rimangono soggette dalla origine al trattamento tributario delle scritture private ordinarie, le vendite di merci che conten-

gono il patto di riservato dominio quando il prezzo sia pagabile in un termine superiore a sei mesi.

In base all'art. 93 della legge di Registro, tutte le parti intervenute nella formazione di un contratto sono fra loro solidalmente obbligate al pagamento dell'imposta, anche relativamente alle convenzioni enunciate che riguardano solo alcuni dei contraenti.

Nei sensi di cui alla prima massima si era espressa la Commissione Centrale con decisione 17 novembre 1958, n. 9752 (in Riv. Leg. Fisc., 1960, 807), ove si osservava che l'art. 45 tabella D non può applicarsi quando le scritture private o sono autentiche da pubblico ufficiale ovvero sono soggette ad approvazione, perchè in questa ipotesi l'intervento di una pubblica autorità le sottrae alla correntezza commerciale e le trasferisce tra gli atti soggetti a registrazione in termine fisso.

Il Tribunale ha poi ritenuto che il patto di riservato dominio costituisca una garanzia reale, analogamente a quanto aveva ritenuto la Commissione Centrale nella decisione 2 maggio 1958, n. 4570 (in Riv. Leg. Fisc., 1959, 748).

Per quanto concerne la terza massima, si ricorda come le SS. UU. della Cassazione 18 maggio 1955 (in Foro Padano, 1955, I, 1268) avevano ritenuto la solidarietà di tutte le parti contraenti anche rispetto alle convenzioni alle quali qualcuna sia rimasta estranea.

In senso più specifico, e cioè per l'estensione della solidarietà anche per le convenzioni enunciate si era espressa la Cassazione, Roma, 22 dicembre 1900 (in Massime 1901, 8) richiamata dal BERLIRI (Le Leggi del Registro, ed 1960, p. 450), che vi presta completa adesione.

Nella fattispecie il Tribunale ha ritenuto responsabile solidalmente il venditore per la tassa di nunciazione di una società di fatto tra gli acquirenti di una macchina da cinema, società di fatto che è risultata appunto dall'acquisto in comune di siffatto macchinario con elezione di domicilio presso i locali di esercizio.

RESPONSABILITA' CIVILE - Fatto considerato dalla legge come reato - Prescrizione del diritto al risarcimento del danno. - Ipotesi di danni estranei alla fattispecie criminosa. (Tribunale di Firenze, sezione I civile, 3 luglio 1961 - Pres.: Calamari; Est.: De Biase - Giuntini c. Nutini e Amministrazione Difesa Esercito).

« Quando da uno stesso fatto (nella specie, collisione di veicoli) nascono due eventi, uno dei quali costituente illecito penale (lesioni colpose), e l'altro mero illecito civile (danni ai veicoli), il più lungo termine di prescrizione stabilito dal 3° comma dell'art. 2947 c. c. per il fatto considerato dalla legge come reato non è applicabile anche al risarcimento del danno derivante dall'illecito civile.

« Ove però la persona che abbia subito il danno di mera rilevanza civile sia lo stesso soggetto pas-

sivo del reato, la prescrizione del suo diritto al risarcimento di tutti i danni patiti è soggetta alla disciplina dell'art. 2947, 3° comma ».

L'art. 2947 C.c., dopo aver stabilito, nei primi due commi, il termine di prescrizione del diritto al risarcimento del danno derivante da fatto illecito (di regola, cinque anni; due, se si tratta di danno prodotto dalla circolazione dei veicoli), dispone, nel terzo comma, che « in ogni caso, se il fatto è considerato dalla legge come reato e per il reato è stabilita una prescrizione più lunga, questa si applica anche all'azione civile. Tuttavia, se il reato è estinto per causa diversa dalla prescrizione o è intervenuta sentenza irrevocabile nel giudizio penale, il diritto al risarcimento del danno si prescrive nei termini indicati dai primi due commi, con decorrenza dalla data di estinzione del reato o dalla data in cui la sentenza è divenuta irrevocabile ».

Com'è noto, l'interpretazione di questa disposizione, in apparenza chiarissima, ha dato luogo a varie difficoltà. Particolarmente interessante è la questione affrontata nella sentenza sopra riprodotta.

Accade piuttosto frequentemente, specie in caso di scontro fra veicoli, che dalla condotta colposa di un soggetto derivino più eventi, alcuni dei quali (ad esempio, lesioni o morte di un'altra persona) integrino la fattispecie di un reato, mentre altri (distruzione o deterioramento di cose) rimangano penalmente indifferenti, dando luogo esclusivamente alla sanzione privatistica del risarcimento del danno. In queste ipotesi, la prescrizione del diritto al risarcimento del danno patrimoniale conseguente alle lesioni o alla morte è certamente soggetta alla disciplina dell'art. 2947, 3° comma. Dubbio è invece se la medesima disciplina possa applicarsi anche al risarcimento dei danni penalmente irrilevanti causati da quell'istessa condotta che costituisce elemento del reato di lesioni o di omicidio colposo.

La giurisprudenza, in passato alquanto incerta (1), sembra ormai essersi consolidata nel senso indicato dalla Cassazione nella sentenza 25 maggio 1957, n. 1905 (2).

I principi accolti dalla Suprema Corte, e fatti propri integralmente dalla sentenza annotata, possono così riassumersi: di massima, il diritto al risarcimento del danno patrimoniale inerente allo evento penalmente irrilevante si prescriverebbe nei termini normali previsti nei primi due commi del-

(1) Cfr., per l'applicabilità dell'art. 2943³: App. Trento 1° marzo 1957, in *Foro it. Rep.* 1957, voce « Prescrizione », 96; App. Brescia, 25 maggio 1955, in *Giust. civ. Rep.* 1955, voce cit., 25. *Contra*: Trib. Novara, 6 dicembre 1956, in *Foro it.* 1957, I, 1420; Trib. Genova, 24 gennaio 1955, in *Foro pad.* 1956, I, 800.

(2) In *Foro it.* 1957, I, 1420. Cfr. anche: Cass. 4 maggio 1960, n. 992, in *Giust. civ.* 1960, I, 1348. Fra le sentenze di giudici di merito che si sono uniformate all'indirizzo della Cassazione cfr.: Trib. Bologna, 11 marzo 1958, in *Arch. resp. civ.* 1958, 242; Trib. Parma, 27 giugno 1958, in *Tem* 1959, 155; Trib. Genova, 13 aprile 1959, in *Riv. it. dir. proc. pen.* 1960, 329. *Contra*: App. Napoli, 13 maggio 1958, in *Mon. trib.* 1958, 912.

art. 2947. Non sarebbe infatti sufficiente, per la applicazione del terzo comma, la circostanza che quell'evento sia stato causato dalla medesima condotta dalla quale siano derivati anche altri effetti integranti una fattispecie criminosa. Ove però il danneggiato per l'illecito meramente civile sia lo stesso soggetto passivo del reato, la prescrizione del suo diritto al risarcimento di tutti i danni subiti, tanto quelli inerenti al reato, quanto quelli estranei alla fattispecie criminosa, sarebbe sempre soggetta alla disciplina dell'art. 2947, 3° comma.

Questo indirizzo giurisprudenziale non sembra meritevole di approvazione.

Intanto, si rileva a prima vista l'incongruenza e l'assoluta arbitrarietà della distinzione che vorrebbe introdursi fra l'ipotesi in cui il soggetto passivo del reato e la persona danneggiata dall'illecito civile coincidano e l'ipotesi inversa. La disciplina dettata dall'art. 2947, 3° comma, non ammette discriminazioni quoad personam. Nella considerazione della legge non entra minimamente la persona del danneggiato. Unico elemento rilevante è la qualificazione criminosa del fatto dannoso (salvo vedere cosa esattamente debba intendersi per « fatto »). Non è perciò consentito all'interprete di elevare a momento determinante dell'applicabilità o meno della norma circostanze relative ad elementi diversi, del tutto estranei a ciò che costituisce il fondamento e lo scopo della disposizione.

Se si accoglie il principio dell'applicabilità dell'art. 2947 alle sole ipotesi in cui il fatto costitutivo dell'obbligazione di risarcimento coincida totalmente con il fatto - reato, si deve coerentemente riconoscere, come ha sostenuto l'Avvocatura nella causa definita con l'annotata sentenza, che anche per i danni estranei al reato subiti dallo stesso soggetto passivo di questo non può che applicarsi la prescrizione normale dell'art. 2947, 1° e 2° comma.

La rigorosità logica di questa conclusione è confermata, del resto, dalla stessa giustificazione proposta dalla Cassazione (e, sulle sue orme, dal Tribunale di Firenze) per la soluzione opposta (1): giustificazione fondata su argomenti di mera convenienza, che rappresentano un vero e proprio sovrapporsi delle vedute personali dell'interprete alla logica oggettiva della interpretazione.

La ragione per cui la giurisprudenza è indotta ad abbandonare la rigorosa consequenzialità logica della tesi da essa accolta ci sembra evidente; si vogliono evitare conseguenze che urtano contro ovvie esigenze pratiche, si potrebbe dire, contro lo stesso senso comune. Ma ove l'applicazione rigorosa di una certa tesi porta a conseguenze inaccettabili, non ci si può sottrarre a

queste con arbitrari « distinguo »; si impone piuttosto un riesame del fondamento della tesi stessa.

E, in realtà, a noi sembra che l'interpretazione restrittiva dell'art. 2947 accolta in linea di massima dalla giurisprudenza non regga. Gli argomenti addotti a suo sostegno sono, invero, alquanto corrivi.

Il presupposto per l'applicazione della norma, si dice, è che « il fatto sia considerato dalla legge come reato ». Orbene, per « fatto » dovrebbe intendersi la sintesi della condotta colposa o dolosa e dell'evento. Da ciò si argomenta che, nell'ipotesi in considerazione, sussisterebbero tanti « fatti » quanti sono gli eventi, e cioè due; uno (condotta colposa più lesioni personali o morte) costituente reato; e un altro (stessa condotta più danni alle cose) costituente mero illecito civile. Soltanto il primo « fatto » rientrerebbe nella previsione dell'art. 2947, 3° comma; al secondo dovrebbe essere applicata invece la disciplina comune.

Come si vede, tutto il ragionamento riposa sulla base, piuttosto fragile, di una certa interpretazione dell'espressione « fatto ». È ben noto, però, che poche parole come « fatto » assumono nel linguaggio giuridico tanti significati diversi e, a volte, contrastanti a seconda del contenuto e dello scopo delle singole disposizioni che ne fanno uso. Non è quindi possibile stabilire aprioristicamente il valore di quell'espressione e trarne argomento per l'interpretazione dello art. 2947. Solo una approfondita indagine del contenuto e degli scopi della norma possono condurci a delimitare con rigore i presupposti per la sua applicazione, cioè ad intendere esattamente il significato dell'espressione « fatto considerato dalla legge come reato » (1).

Anticipando la conclusione cui crediamo si debba pervenire, a nostro avviso la previsione della legge si estende ad ogni ipotesi in cui tutti o alcuni soltanto degli elementi costitutivi del fatto produttivo dell'obbligazione di risarcire il danno siano, al contempo, anche elementi di una fattispecie criminosa. In altre parole, ciò che occorre, a nostro parere, per l'applicazione dell'art. 2947, 3° comma, è che nel « fatto », considerato dal punto di vista naturalistico, come un tutto unitario comprensivo della condotta e dei suoi effetti, siano presenti gli elementi di un reato, poco importante, poi, che questi elementi assorbano tutto intero il « fatto » così inteso, o invece una sola parte di esso. Verificandosi questo presupposto, il diritto al risarcimento di tutti i danni inerenti al fatto sarà soggetto alla prescrizione stabilita per il reato, tanto se si tratti dei danni afferenti allo stesso evento che rientra nella fattispecie criminosa, quanto se invece si tratti di danni penalmente irrilevanti.

A questa conclusione si arriva se si intende esattamente la ratio della norma.

In proposito, non sembra soddisfacente l'opinione corrente, secondo la quale lo scopo perseguito dalla legge con l'accomunare la sorte della pretesa riparatoria del privato e della pretesa punitiva dello Stato andrebbe ravvisato nell'intento di evitare che l'autore di un reato, dichiarato responsabile e condannato in sede penale, possa restare esente dall'obbligo di

(1) « Solo quando la stessa persona riceva dalla medesima attività antiggiuridica una lesione ad un suo bene individuale, che anche la legge penale [tutela, e nel contempo una lesione ad altro bene penalmente non protetto è da ammettere che sia legittimata ad attendere l'esito del processo penale per far valere in un unico giudizio entrambe le pretese riparatorie, non potendo essere obbligata ad instaurare due giudizi separati ».

(1) Cfr.: ONDEI: *Il concetto di « fatto » nel diritto civile*, in « *Foro pad.* », 1956, I, 800; App. Napoli, 13 maggio 1958, cit.

risarcire il danno per l'avvenuto decorso del breve termine della prescrizione civile (1).

In sostanza, si vorrebbe scorgere il fondamento della norma nello scopo di rafforzare la posizione del titolare di un diritto di risarcimento nascente da reato, quasi che costui fosse portatore, non solo di un interesse privato, ma anche di un interesse generale alla repressione dell'illecito. Sembra ravvisabile in questa tesi una lontana eco delle antiche e superate concezioni dell'azione civile nascente dal fatto-reato come azione non perfettamente autonoma rispetto a quella penale, ma in questa « racchiusa », tanto da trarne una decisa colorazione penalistica (2). Il diritto moderno, come è noto, ha decisamente ripudiato questo punto di vista; non sembra quindi possibile ritenere che, nell'adeguare la prescrizione del diritto al risarcimento a quella della pretesa punitiva, il legislatore sia stato guidato dalla considerazione del primo come dipendente o accessorio rispetto alla seconda. Se si considera poi che la disciplina dell'art. 2947, 3° comma, è applicabile anche all'azione di rescissione (art. 1449°), non sembra possibile continuare a sostenere che il suo fondamento riposi su un preteso carattere persecutorio dell'azione civile per il risarcimento dei danni, carattere che certo non potrebbe attribuirsi anche all'azione di rescissione.

Neppure appagante sembra l'opinione di chi scorge la ratio dell'art. 2947 nella necessità di tenere in vita l'azione civile risarcitoria fino a quando vi sia la possibilità di esercitarla in sede penale mediante la costituzione di parte civile (3). Anzitutto, non si vede proprio perchè la legge dovrebbe considerare necessario assicurare in ogni caso la possibilità della costituzione di parte civile nel processo penale, quando questa costituzione è, nel nostro sistema, meramente eventuale e in essa il legislatore non scorge affatto qualcosa di indispensabile allo svolgersi del processo penale. In secondo luogo, ove il fondamento della norma fosse veramente quello indicato, non si spiegherebbe perchè, venuta meno la possibilità della costituzione di parte civile (ossia, una volta compiute per la prima volta le formalità di apertura del dibattimento nel processo di primo

grado: art. 93 C.p.p.), il diritto al risarcimento non venga assoggettato alla più breve prescrizione civile, ma ciò accada soltanto allorchè intervenga sentenza irrevocabile nel giudizio penale.

Il vero fondamento della norma in discorso non può essere individuato finchè essa venga considerata isolatamente, trascurando i nessi sistematici che la legano a tutto quel complesso normativo che disciplina i rapporti fra giudizio penale e giudizio civile.

Come è stato acutamente osservato l'art. 2947, 3° comma, non è che il corollario del teorema generale della pregiudizialità del giudicato penale (1).

Il principio generale cui s'informa la nostra legge (artt. 25, 27, 28 C.p.p.) è quello del vincolo del giudice civile agli accertamenti contenuti nella sentenza penale. Prescindiamo qui dalle note dispute teoriche circa la riconducibilità o meno del fenomeno al concetto della cosa giudicata. Certo è che, nel nostro sistema, il giudice civile è tenuto a porre a base della propria decisione il giudizio di fatto compiuto dal giudice penale. E ciò vale non solo per l'azione civile di risarcimento nascente dallo stesso fatto-reato (artt. 25 e 27), ma per ogni altra azione (anche di risarcimento) relativa ad un diritto « il cui riconoscimento dipenda dall'accertamento dei fatti materiali che furono oggetto del giudizio penale » (art. 28), ossia, relativa ad un diritto la cui fattispecie costitutiva comprenda elementi di fatto sottoposti anche alla cognizione del giudice penale, in quanto inerenti all'oggetto dell'imputazione.

Per assicurare questo effetto vincolante degli accertamenti di fatto compiuti dal giudice penale, la legge prescrive la sospensione necessaria del giudizio civile in tutti i casi in cui sia iniziata l'azione penale e la cognizione del reato influisca sulla decisione della controversia civile (art. 3° C.p.p.), ossia in tutti quei casi in cui il giudice civile, per decidere la causa, dovrebbe conoscere di fatti sottoposti alla cognizione del giudice penale.

Nell'interpretazione dell'art. 3 C.p.p., la giurisprudenza è giunta talvolta ad affermare che la sospensione del giudizio civile non opererebbe de iure, ma sarebbe rimessa all'apprezzamento discrezionale del giudice di merito (2). A noi sembra che debba farsi una distinzione: quando il fatto oggetto del giudizio penale abbia nel giudizio civile la sola rilevanza di un elemento di prova (ad esempio, se sia stata iniziata azione penale per falsa testimonianza contro un teste escusso nel processo civile) ai fini della sospensione è evidentemente necessario un apprezzamento del giudice civile circa l'influenza di quell'elemento di prova sulla decisione della causa; ma se, invece, sia lo stesso fatto costitutivo del diritto oggetto del giudizio civile che, totalmente o per qualche suo elemento, sia soggetto alla cognizione del giudice penale, in quanto rientrante in una fattispecie criminosa, la sospensione non può non aver luogo in ogni caso, senza che vi sia margine per un apprezzamento discrezionale del giudice.

In questa seconda ipotesi, quindi, una volta esercitata l'azione civile, il processo non potrà che

(1) Cfr.: AZZARITI-SCARPELLO: *Della prescrizione e della decadenza*, in *Commentario del Cod. civ.* a cura di Scialoja e Branca, Libro VI, Bologna-Roma 1953, pag. 625; Cass. 29 gennaio 1957, n. 313, in *Giust. civ.* 1957, I, 397; id., 4 maggio 1960, n. 922, *cit.*

Singolare l'opinione del TORO (*Prescrizione del diritto al risarcimento del danno e reato non punibile per mancanza di querela*, in « *Giust. civ.* », 1957, I, 397), secondo il quale l'intento perseguito dalla legge sarebbe quello di evitare che il colpevole debba ancora pagare il suo debito verso la collettività quando il decorso del tempo abbia estinto il debito verso la vittima del reato. Ma, se così fosse, è facile obiettare, la legge avrebbe abbreviato il termine della prescrizione penale e non prolungato quello della prescrizione civile.

(2) Su queste superate concezioni v. l'efficace sintesi di LIEBMAN: *L'efficacia della sentenza penale nel processo civile*, nel volume collettaneo *L'efficacia del giudicato penale nel processo civile*. Milano, 1960, pag. 11 ss.

(3) Così: Trib. Parma, 27 giugno 1958, *cit.*

(1) ONDEI, *op. cit.*

(2) Cfr.: Cass. 25 maggio 1957, n. 1905, *cit.*

essere immediatamente sospeso attraverso il congegno dell'art. 3 C.p.p. Ed è appunto questo impedimento al libero corso del processo civile che giustifica la norma dell'art. 2947, 3° comma.

Se per il diritto soggettivo privato fosse stabilita una prescrizione più breve di quella del reato, si avrebbe, infatti, questa assurda conseguenza; il titolare del diritto sarebbe costretto, sotto pena di prescrizione, a proporre la domanda, pur dovendosi, poi, immediatamente sospendere il processo. Sarebbe una grave incongruenza del sistema se la legge, da una parte, imponesse al titolare l'esercizio del diritto sotto pena di perderlo e, dall'altra, paralizzasse lo svolgimento del processo, imponendone la necessaria sospensione.

L'art. 2947, 3° comma, è stato dettato appunto per eliminare questi inconvenienti.

La norma può essere accostata a quella dell'articolo 2935. Come il decorso della prescrizione è impedito finché il diritto non può essere esercitato, così la legge si preoccupa di estendere il termine allorché il diritto può sì esser fatto valere in giudizio (nel senso che nessun impedimento sussiste alla proposizione della domanda), ma il processo non può liberamente svolgersi, a causa delle interferenze con la giurisdizione penale.

Se questo è, quindi, il fondamento sistematico dell'art. 2947, lo scopo della norma impone di estendere il suo campo di applicazione non solo al diritto fondato sullo stesso fatto-reato, ma anche al diritto tendente al risarcimento dei danni penalmente indifferenti conseguenti ad una condotta che, per essere elemento costitutivo di un reato, è soggetta alla cognizione del giudice penale, con effetto vincolante nel processo civile a norma dell'art. 28 C.p.p.

Nessuna differenza tale da giustificare un diverso trattamento normativo esiste infatti fra i due casi; da una parte, si tratta sempre di sospensione necessaria del processo e mai di improponibilità della azione (1); dall'altra, la sospensione non può non aver luogo necessariamente in tutti e due i casi, non potendo, nel nostro sistema, il giudice civile conoscere di fatti attinenti ad una fattispecie criminosa sottoposta alla cognizione del giudice penale, poco impor-

tando che nel giudizio civile vengano in discussione tutte le circostanze di fatto integranti il reato, o alcune soltanto di esse.

L'esercizio dell'azione civile è libero in tutti e due i casi, ma, in tutti e due, il processo dovrà essere immediatamente sospeso dopo il suo inizio attraverso il congegno dell'art. 3 C.p.p.

Ricorre quindi la ratio dell'art. 2947, 3° comma: la norma non potrà non essere applicata ad ambedue le ipotesi.

In conclusione, tanto il diritto al risarcimento fondato sullo stesso fatto-reato, quanto quello fondato su di un fatto che interferisca con il reato, nel senso che presenti elementi comuni alla fattispecie di questo ultimo, devono ritenersi sottoposti, per la prescrizione, alla disciplina dell'art. 2947, 3° comma, le cui finalità resterebbero frustrate ove si adottasse, invece, una interpretazione restrittiva.

È da rilevare, infine, che l'aver rinvenuto la ratio della norma nella necessità di evitare la costrizione ad agire, sotto pena di prescrizione, allorché il processo deve necessariamente essere sospeso, consente di fondare, altresì, l'applicazione analogica dell'art. 2947 al di fuori del campo della responsabilità extracontrattuale, a tutti i casi in cui opera la sospensione necessaria del giudizio civile per essere i fatti che ne sono oggetto sottoposti alla cognizione del giudice penale (2).

MARCELLO CONTI

quale, in omaggio all'antico aforisma del « contra non valentem agere », trova il suo presupposto e la sua « ratio » la concessione di un più lungo termine di prescrizione e di una diversa decorrenza di esso ».

In realtà, l'azione civile fondata sullo stesso fatto — reato non è improponibile fino all'esito del giudizio penale: la situazione è quella, ben diversa, della sospensione necessaria; nè sussiste, pertanto, la voluta differenza fra le due ipotesi in considerazione.

D'altronde, se il fondamento dell'art. 2947 stesse veramente nel principio « contra non valentem agere non currit praescriptio » (v. anche App. Napoli 13 maggio 1958, cit.), si tratterebbe di norma superflua, essendo sufficiente l'art. 2935. Proprio perchè, nelle ipotesi disciplinate dall'art. 2947, non si tratta di improponibilità dell'azione, il legislatore ha avuto bisogno di dettare una norma speciale (così, esattamente, Cass. 29 gennaio 1957, n. 313, in *Giust. civ.* 1957, I, 397. Confronta anche: Cass. 3 agosto 1942, in *Sett. Cass.*, 1943, 177).

(2) Questa estensione analogica della norma in discorso è ammessa, in principio, dalla stessa Cassazione (cfr. sent. 29 gennaio 1957, n. 313, cit.). Non si capisce proprio, pertanto, come la stessa Cassazione, in base a considerazioni di carattere prettamente formalistico, adotti criteri tanto restrittivi nel giudicare dell'ipotesi da cui abbiamo preso le mosse.

(1) Del tutto errato è, a nostro avviso, quanto affermato nella citata sentenza della Cassazione 1905/1957: « Quando la legge vieta l'esercizio dell'azione civile mentre è in corso quella penale, fa univoco riferimento all'azione civile nascente dal reato, indissolubilmente legata al reato, non a quella che abbia il suo titolo nella colpa civile... Solo riguardo all'azione che abbia per oggetto siffatta pretesa, ove si voglia esercitarla in sede separata, sorge, per effetto del divieto di legge di proporla o proseguirla finché è pendente il giudizio penale, una situazione oggettiva di impossibilità giuridica, nella

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE

CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

Se competente a decidere le controversie per risarcimento danni conseguenti ad occupazione ultrabiennale di immobili da parte della Cassa per il Mezzogiorno per la attuazione di opere relative all'acquedotto campano sia il Tribunale ordinario o il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche (n. 68).

AGRICOLTURA E FORESTE

ISTITUTI DI CREDITO AGRARIO.

Se gli Istituti di Credito Agrario abbiano diritto a rivalersi nei confronti dei mutuatari, dell'I.G.E. pagata sulla quota interessi delle rate di ammortamento in conseguenza dei mutui concessi in esecuzione al disposto dell'art. 2 legge 25 luglio 1952, n. 991 (n. 26).

ALBERGHI

AUTORIZZAZIONE PER LA DEMOLIZIONE.

Se l'autorizzazione prevista dalla legislazione alberghiera sia necessaria anche per la demolizione dell'immobile vincolato (n. 14).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

NOTIFICAZIONE.

1) Quali siano le norme che regolano la notifica degli atti di sequestro, di pignoramento o di opposizione, tendenti ad impedire lo svincolo ed il pagamento delle somme depositate presso la Cassa DD.PP. (n. 259).

2) In quali casi debbono trovare applicazione le norme ordinarie sulla notifica della citazione e degli altri atti giudiziali alle Amministrazioni dello Stato, ai sensi della rt. 11 T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611 (n. 259).

APPALTO

IMPRESE APPALTATRICI DI LAVORI - RISOLUZIONE VERTENZE.

1) Se l'imprenditore che intenda resistere al provvedimento di reiezione delle riserve debba notificare la

domanda di arbitrato entro trenta giorni dalla comunicazione delle decisioni dell'Amministrazione (n. 211).

2) Se, ove entro i trenta giorni l'imprenditore non abbia notificato la domanda di arbitrato, la vertenza debba considerarsi definita e chiusa con la reiezione delle riserve divenuta irrevocabile per mancata tempestiva impugnazione (n. 000).

3) Se la eventuale determinazione di rifiutare l'arbitrato per rimettere la decisione della vertenza all'Autorità Giudiziaria spetti unicamente alla Amministrazione ferroviaria (n. 261).

REVISIONE PREZZI.

4) Se a seguito di revisione dei prezzi (D. L. 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con modifiche dalla legge 9 maggio 1950, n. 329) il prezzo di appalto sia da migliorare per l'intero suo importo o per la sola parte corrispondente ai lavori eseguiti in regime di prezzi ex correnti superiori a quelli contrattuali (n. 262).

5) Se per prezzi correnti alla data dell'offerta debba intendersi, quando la gara si sia svolta su prezzi offerti dalla Impresa, quelli contrattuali (n. 262).

ASSICURAZIONI

ASSICURAZIONE CREDITI ALL'ESPORTAZIONE.

Natura giuridica dell'assicurazione dei crediti all'esportazione e problemi relativi alla predisposizione di nuove condizioni generali di polizza in relazione alla legge 5 luglio 1961, n. 635 (n. 59).

AUTOVEICOLI E AUTOLINEE

VENDITA DI CARBURANTE A PREZZI RIDOTTI.

Se sia legittima la vendita di carburante effettuata dai distributori dell'A.C.I., a favore di soci e di non soci, ad un prezzo inferiore a quello praticato da altri distributori (n. 62).

BORSA

AGENTI DI CAMBIO - LIBRI OBBLIGATORI.

Quali siano, ai sensi dell'art. 17, paragrafo III del R.D. 9 aprile 1925, n. 376 i libri obbligatori che debbono tenere gli agenti di cambio (n. 17).

CACCIA E PESCA

PESCA SU ACQUE PRIVATE.

Quali siano le norme che regolano l'esercizio della pesca sulle acque pubbliche e nelle acque private, chiuse o comunicanti con acque pubbliche (n. 19).

CIRCOLAZIONE STRADALE

Se il conducente che intenda svoltare a sinistra debba o meno concedere la precedenza ai veicoli che seguono (n. 3).

COMMERCIO

VENDITA DI CARBURANTE A PREZZI RIDOTTI.

Se sia legittima la vendita di carburante effettuata dai distributori dell'A.C.I., a favore dei soci e di non soci, ad un prezzo inferiore a quello praticato da altri distributori (n. 18).

COMPETENZA E GIURISDIZIONE

CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

1) Se competente a decidere le controversie per risarcimento danni conseguenti ad occupazione ultrabiennale d'immobili da parte della Cassa per il Mezzogiorno per l'attuazione di opere relative all'acquedotto campano sia il Tribunale ordinario o il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche (n. 19).

SEQUESTRO CONSERVATIVO PENALE.

2) Quale sia il giudice competente per l'esecuzione delle disposizioni civili contenute nella sentenza penale di condanna (n. 20).

COMPROMESSO ED ARBITRI

IMPRESE APPALTATRICI DI LAVORI - RISOLUZIONE VERTENZE.

1) Se l'imprenditore che intenda resistere al provvedimento di reiezione delle riserve debba notificare la domanda di arbitrato entro trenta giorni dalla comunicazione delle decisioni dell'Amministrazione (n. 14).

2) Se, ove entro i trenta giorni l'imprenditore non abbia notificato la domanda di arbitrato, la vertenza debba considerarsi definita e chiusa con la reiezione delle riserve divenuta irrevocabile per mancata tempestiva impugnazione (n. 14).

3) Se l'eventuale determinazione di rifiutare l'arbitrato per rimettere la decisione della vertenza all'Autorità Giudiziaria spetti unicamente alla Amministrazione ferroviaria (n. 14).

COMUNI E PROVINCE

PROVENTI CONTRAVVENZIONALI.

Se la legge n. 2134 del 1865 recante disposizioni e norme circa il riparto del prodotto delle pene pecuniarie e di altri proventi in materia penale sia ancora in vigore (n. 95).

CONCORSI

ASSUNZIONE CANDIDATI VINCITORI DI CONCORSO.

1) Se, tenuto conto della particolare norme, prevista dall'art. 13, 2° comma, S.G.P., in un concorso di manovale i cui posti siano stati ripartiti fra i vari Compartimenti F. S., possano approvarsi le singole graduatorie mano a mano che si concludono i lavori delle rispettive Commissioni, attribuendo ai vincitori del concorso anzianità diverse in relazione alla data della rispettiva nomina (n. 4).

PROVE SCRITTE.

2) Se la comunicazione del diario delle prove scritte, prevista dal 3° comma dell'art. 14 dello Statuto giuridico del personale delle Ferrovie dello Stato e dall'art. 6 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, costituisca condizione di validità del concorso (n. 5).

CONSIGLIO DI STATO

GIUDICATO AMMINISTRATIVO.

Se, a seguito della innovativa interpretazione di una legge in tema di pubblico impiego da parte del Consiglio di Stato in sede consultiva, l'Amministrazione sia tenuta a ricostruire di ufficio la carriera degli interessati pregiudicati dalla differente interpretazione prima adottata (n. 2).

CONTABILITÀ GENERALE DELLO STATO

RECUPERO CREDITI.

Quale sia la procedura da seguire per il recupero dei crediti nei confronti di ex militari, nel contrasto fra il disposto di cui all'art. 215 del regolamento sulla contabilità dei corpi militari approvato con R.D. 10 febbraio 1927, n. 443 e quello di cui agli artt. 263 e seguenti del regolamento sulla contabilità generale dello Stato (n. 185).

COSTITUZIONE

CONFLITTI DI ATTRIBUZIONE.

1) Se la dichiarazione di spettanza del potere inconstatazione, contenuta nelle sentenze della Corte Costituzionale risolutive di conflitti di attribuzione, abbia efficacia vincolante per ogni altra controversia in cui si discuta della spettanza di quel potere (n. 10).

IMPOSTA SULL'ENTRATA.

2) Se sia costituzionalmente illegittima la norma dell'art. 52 legge 19 giugno 1940, n. 762, per la parte nella quale fissa il termine di sessanta giorni dalla notifica del decreto ministeriale o dell'ordinanza intendentizia per la proposizione dell'azione giudiziaria, in relazione all'art. 113, 1° comma, della Costituzione (n. 11).

DANNI DI GUERRA

SOCIETÀ A PARTECIPAZIONE STRANIERA.

Se siano ammessi al risarcimento dei danni di guerra gli enti e le società di nazionalità italiana in cui siano rappresentati anche interessi stranieri (n. 210).

DONAZIONI

IMPOSTA SUL PATRIMONIO.

Se, ai fini dell'applicazione dell'art. 3 T. U. 9 maggio 1950, n. 203 sull'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (che dispone il cumulo del patrimonio, per la determinazione dell'imposta, delle donazioni effettuate a favore del coniuge e dei discendenti, escluse quelle poste in essere «per causa di seguito matrimonio»), l'esistenza di tale «causa di seguito matrimonio» debba potersi rilevare dallo stesso atto di donazione, o possa risultare anche *aliunde* (n. 33).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

GESTIONE INA-CASA - GRADUATORIA ASSEGNAZIONE ALLOGGI.

1) Se la Gestione INA-Casa, una volta divenuta definitiva la graduatoria per l'assegnazione degli alloggi, possa disporre l'annullamento di ufficio per vizi sussistenti al momento della approvazione ma accertati in epoca successiva (n. 121).

2) In caso di soluzione positiva quale sia l'organo competente per l'annullamento e quale la procedura da seguire (n. 121).

ESECUZIONE FISCALE

NOTIFICA INGIUNZIONE.

1) Se la disciplina prevista dagli artt. 633 e segg. C.p.c. sia applicabile all'ingiunzione di cui al T. U. 14 aprile 1910, n. 639 (n. 60).

2) In particolare, se la notifica dell'ingiunzione fiscale debba essere eseguita nel termine previsto dall'art. 644 C.p.c. (n. 60).

ESECUZIONE FORZATA

PIGNORAMENTO PRESSO TERZI.

1) Se il terzo pignorato sia legittimato ad impugnare il provvedimento di assegnazione di cui all'art. 553 C.p.c. (n. 26).

RESPONSABILITÀ PENALE.

2) Se la illegittimità dell'esecuzione per impignorabilità dei beni vincolati escluda la sussistenza dei reati di cui agli artt. 328, 334 e 335 del Codice penale (n. 27).

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

1) Se competente a decidere le controversie per risarcimento danni conseguenti ad occupazione ultrabiennale d'immobili da parte della Cassa per il Mezzogiorno per l'attuazione di opere relative all'acquedotto campano sia il Tribunale ordinario o il Tribunale Regionale delle Acque pubbliche (n. 167).

INA-CASA IN NAPOLI E PROVINCIA.

2) Se siano applicabili all'espropriazioni disposte nell'interesse della Gestione INA-Casa in Napoli e provincia le norme di cui al D.L.L. 27 febbraio 1919, n. 219, sancenti la giurisdizione della Giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte di Appello di Napoli (n. 168).

OCCUPAZIONE DI URGENZA - INDENNITÀ - RIMBORSO IMPOSTE.

3) Se per l'occupazione temporanea sia dovuta una indennità pari all'interesse legale sulla somma dovuta a titolo di indennità di espropriazione anche nel caso che i predetti interessi non corrispondano all'effettivo reddito del fondo (n. 169).

4) Se per l'occupazione temporanea sia dovuta la suddetta indennità anche nel caso che gli interessi non siano neppure sufficienti a pagare i tributi fondiari gravanti sul fondo stesso (n. 169).

TERREMOTI.

5) Se nel caso di espropriazione per pubblica utilità promossa nei confronti di proprietari di immobili in Messina i quali non hanno accettato l'indennità offerta e non hanno concordato in via amichevole l'indennità, l'Ufficio del Genio Civile possa procedere alla stima dei beni da espropriare a sensi dell'art. 1, 2° comma, della legge 9 giugno 1927, n. 1079 (n. 170).

FERROVIE

APPALTO - COMPROMESSO ED ARBITRI.

1) Se l'imprenditore che intenda resistere al provvedimento di reiezione delle riserve debba notificare la domanda di arbitrato entro trenta giorni dalla comunicazione delle decisioni all'Amministrazione (n. 331).

2) Se, ove entro i trenta giorni l'imprenditore non abbia notificato la domanda di arbitrato, la vertenza debba considerarsi definita e chiusa con la reiezione delle riserve divenuta irrevocabile per mancata tempestiva impugnazione (n. 331).

3) Se l'eventuale determinazione di rifiutare l'arbitrato per rimettere la decisione della vertenza all'Autorità giudiziaria spetti unicamente alla Amministrazione ferroviaria (n. 331).

CONCORSI - ASSUNZIONE.

4) Se, tenuto conto della particolare norma, prevista dall'art. 13, 2° comma, S.G.P., in un concorso di manovale, i cui posti siano stati ripartiti fra i vari compartimenti F.S., possano approvarsi le singole graduatorie mano a mano che si concludono i lavori delle rispettive Commissioni, attribuendo ai vincitori del concorso anzianità diversa in relazione alla data della rispettiva nomina (n. 332).

CONCORSI - PROVE SCRITTE.

5) Se la comunicazione del diario delle prove scritte, prevista dal 3° comma dell'art. 14 dello Statuto giuridico del personale delle Ferrovie dello Stato e dall'art. 6 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, costituisca condizione di validità del concorso (n. 333).

IMPIEGO PUBBLICO

INSEGNANTI ELEMENTARI.

1) Quale sia la procedura da seguire per il recupero a carico dei maestri elementari puniti per assenze arbitrarie, delle spese di supplenza e dell'eventuale visita fiscale (n. 527).

GIUDICATO AMMINISTRATIVO.

2) Se, a seguito della innovativa interpretazione di una legge in tema di pubblico impiego da parte del Consiglio di Stato in sede consultiva l'Amministrazione sia tenuta a ricostruire di ufficio la carriera degli interessati pregiudicati dalla differente interpretazione prima adottata (n. 528).

PERSONALE FERROVIARIO - CONCORSI.

3) Se, tenuto conto della particolare norma, prevista dall'art. 13, 2° comma, S.G.P. in un concorso di manovale, i cui posti siano stati ripartiti fra i vari Compartimenti F.S., possano approvarsi le singole graduatorie mano a mano che si concludono i lavori delle rispettive Commissioni, attribuendo ai vincitori del concorso anzianità diverse in relazione alla data della rispettiva nomina (n. 529).

4) Se la comunicazione del diario delle prove scritte prevista dal 3° comma dell'art. 14 dello Statuto giuridico del personale delle ferrovie dello Stato e dall'art. 6 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, costituisca condizione di validità del concorso (n. 530).

RECUPERO ASSEGNI ALIMENTARI.

5) Se per il recupero degli assegni alimentari corrisposti a norma del D.L.C.P.S. 11 maggio 1947, n. 363, in sede di liquidazione del trattamento di quiescenza da parte di Enti diversi da quelli che hanno corrisposto gli assegni sia necessario provvedere a mezzo di pignoramento presso terzi (n. 531).

6) Se la procedura prevista per il recupero degli assegni alimentari corrisposti a norma del D.L.C.P.S. 11 maggio 1947, n. 363, debba adottarsi anche quando la cessazione del rapporto di impiego sia avvenuta per altra causa, diversa dalla redazione del verbale di irriperibilità previsto dalla legge 1° ottobre 1951, n. 1440 (n. 531).

IMPORTAZIONE - ESPORTAZIONE

ASSICURAZIONE CREDITI.

1) Natura giuridica dell'assicurazione dei crediti all'esportazione e problemi relativi alla predisposizione di nuove condizioni generali di polizza in relazione alla legge 5 luglio 1961, n. 635 (n. 24).

IMPORTAZIONI A LICENZA.

2) Se l'applicazione del regime dell'importazione a licenza a merci acquistate, in epoca anteriore, sotto il vigore del regime dell'importazione a dogana possa costituire fonte di responsabilità per l'Amministrazione (n. 25).

RECUPERO MAGGIOR ONERE PRODOTTI PETROLIFERI.

3) Se debba essere restituito all'Erario, a norma dell'art. 9 D.M. 25 gennaio 1957, il maggior onere liquidato, ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1415, nelle materie prime impiegate nella fabbricazione dei prodotti petroliferi forniti allo Stato della Città del Vaticano (n. 26).

IMPOSTA DI REGISTRO

AUMENTO CAPITALE SOCIALE.

Se il beneficio fiscale dell'imposta fissa di registro previsto dall'art. 5 della legge 11 febbraio 1952, n. 74, per l'aumento di capitale conseguito con operazioni di rivalutazione monetaria sia applicabile anche quando il conseguente adeguamento della riserva legale sia realizzato con prelevamento da altri fondi di riserva per i quali non sussistano privilegi fiscali (n. 180).

IMPOSTA DI R. M.

INTERESSI DI MORA SU CONTRIBUTI DI PREVIDENZA.

Se siano tassabili in R. M. gli interessi di mora per ritardato versamento dei contributi all'Istituto Nazionale di Previdenza del personale aziende private da parte della Soc. An. It. Esercizio Romana Gas (n. 21).

I.G.E.

CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

1) Se la Cassa per le Opere Straordinarie di pubblico interesse nell'Italia Meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) possa godere dell'esenzione I.G.E. prevista dall'art. 26 legge 10 agosto 1950, n. 646, per i materiali importati dall'estero e destinati alle opere eseguite dalla Cassa con il sistema dell'esecuzione diretta, anche se il regime tributario dei predetti materiali di importazione sia completamente regolato dal D.L. 14 dicembre 1947, n. 1598 (n. 95).

CONTENZIOSO.

2) Se sia costituzionalmente illegittima la norma dell'art. 52 legge 19 giugno 1940, n. 762, per la parte nella quale fissa il termine di 60 giorni dalla notifica del decreto ministeriale o dell'ordinanza intendentizia per la proposizione dell'azione giudiziaria, in relazione all'articolo 113, 1° comma, della Costituzione (n. 96).

ISTITUTI DI CREDITO AGRARIO.

3) Se gli Istituti di Credito Agrario abbiano diritto a rivalersi nei confronti dei mutuatari, dell'I.G.E. pagata sulla quota interessi delle rate di ammortamento in conseguenza dei mutui concessi in esecuzione al disposto dell'art. 2 legge 25 luglio 1952, n. 991 (n. 97).

IMPOSTA SUL PATRIMONIO

DONAZIONI.

1) Se, ai fini dell'applicazione dell'art. 3 T.U. 9 maggio 1950, n. 203 sull'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio (che dispone il cumulo del patrimonio

per la determinazione dell'imposta, delle donazioni effettuate a favore del coniuge e dei discendenti, escluse quelle poste in essere « per causa di seguito matrimonio », l'esistenza di tale « causa di seguito matrimonio » debba potersi rilevare dallo stesso atto di donazione, o possa risultare anche *aliunde* (n. 7).

PRIVILEGI.

2) Se il privilegio speciale previsto dall'art. 65 de T. U. 9 maggio 1950, n. 203 a garanzia della riscossione dell'imposta straordinaria progressiva sul patrimonio continui a gravare sugli immobili trasferiti a terzi a seguito di vendita giudiziale (n. 8).

IMPOSTE E TASSE

COMMISSIONI CENSUARIE.

1) Se la legge nazionale 30 luglio 1957, n. 657, che ha sostituito l'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 riaffermando la competenza della Commissione Censuaria Centrale in merito alla compilazione ed all'aggiornamento degli elenchi dei territori montani, abbia reso viziata da illegittimità costituzionale, per quanto attiene alla competenza delle Commissioni Censuarie Provinciali, la legge regionale 8 febbraio 1956, n. 4 (n. 347).

IMPOSTA FABBRICAZIONE OLII MINERALI.

2) Quale sia l'interpretazione dell'art. 99 D.P.R. 12 ottobre 1956, n. 1460, relativamente alle istanze tendenti ad ottenere l'abbuono dei diritti doganali ed imposte di fabbricazione su prodotti petroliferi andati distrutti (n. 348).

LOCAZIONI

DISCIPLINA DELLE LOCAZIONI.

1) Se l'aumento del canone di locazione previsto dall'art. 3 della legge 21 dicembre 1960, n. 1521 si applichi anche ai contratti prorogati solo fino al 30 settembre 1961 (n. 114).

2) Se l'aumento nella misura del 50 % previsto dalla legge 30 settembre 1961, n. 975 per i contratti di locazione prorogati al 31 dicembre 1961 debba essere calcolato sul canone dovuto al 31 dicembre 1960 o su quello dovuto al 30 settembre 1961 (n. 114).

3) Se in difetto del preavviso di cui all'art. 2 della legge 31 dicembre 1960, n. 1521, il contratto di locazione debba intendersi ulteriormente prorogato (n. 114).

MEZZOGIORNO

CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

1) Se competente a decidere le controversie per risarcimento danni conseguenti ad occupazione ultrabiennale di immobili da parte della Cassa per il Mezzogiorno per l'attuazione di opere relative all'acquedotto campano sia il Tribunale ordinario o il Tribunale Regionale delle Acque pubbliche (n. 20).

I.G.E.

2) Se la Cassa per le Opere Straordinarie di pubblico interesse nell'Italia meridionale (Cassa per il Mezzogiorno) possa godere dell'esenzione I.G.E. prevista dall'art. 26 legge 10 agosto 1950, n. 646, per i materiali importati dall'estero e destinati all'opere eseguite dalla Cassa con il sistema della esecuzione diretta, anche se il regime tributario dei predetti materiali di importazione sia completamente regolato dal D.L. 14 dicembre 1947, n. 1598 (n. 21).

MILITARI

RECUPERO CREDITI.

Quale sia la procedura da seguire per il recupero dei crediti nei confronti di ex militari, nel contrasto fra il disposto di cui all'art. 215 del regolamento sulla contabilità dei corpi militari approvato con R.D. 10 febbraio 1927, n. 443 e quello di cui agli artt. 263 e seguenti del regolamento sulla contabilità generale dello Stato (n. 14).

NOTIFICAZIONE

NOTIFICA ATTI ALLA CC.DD.

1) Quali siano le norme che regolano la notifica degli atti di sequestro, di pignoramento e di opposizione, tendenti ad impedire lo svincolo ed il pagamento delle somme depositate presso la Cassa DD.PP. (n. 18).

2) In quali casi debbono trovare applicazione le norme ordinarie sulla notifica della citazione e degli altri atti giudiziari alle Amministrazioni dello Stato, ai sensi dell'art. 11 T. U. 30 ottobre 1933, n. 1611 (n. 18).

NOTIFICA INGIUNZIONE FISCALE.

3) Se la disciplina prevista dagli artt. 633 e segg. C.p.c. sia applicabile all'ingiunzione di cui al T.U. 14 aprile del 1910, n. 639 (n. 19).

4) In particolare, se la notifica dell'ingiunzione fiscale debba essere eseguita nel termine previsto dall'art. 644 C.p.c. (n. 19).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

Se possa prodursi novazione attraverso una modificazione solo quantitativa dell'oggetto dell'obbligazione (n. 39).

PENA

Condizioni di legittimità e presupposti di fatto per la conversione della pena pecuniaria in pena detentiva (n. 17).

PREZZI

APPALTO.

1) Se a seguito di revisione dei prezzi (D.L. 6 dicembre 1947, n. 1501, ratificato con modifiche dalla legge 9 maggio 1950, n. 329) il prezzo di appalto sia da mag-

giorare per l'intero suo importo o per la sola parte corrispondente ai lavori eseguiti in regime di prezzi correnti superiori a quelli contrattuali (n. 54).

2) Se per prezzi correnti alla data dell'offerta debba intendersi, quando la gara si sia svolta su prezzi offerti dalla Impresa, quelli contrattuali (n. 55).

RECUPERO MAGGIOR ONERE PRODOTTI PETROLIFERI.

3) Se debba essere restituito all'Erario, a norma dell'art. 9 D.M. 25 gennaio 1957, il maggior onere liquidato, ai sensi della legge 27 dicembre 1956, n. 1415, sulle materie prime impiegate nella fabbricazione di prodotti petroliferi forniti allo Stato della Città del Vaticano (n. 55).

REGIONI

LEGGI REGIONALI E LEGGI STATALI - RAPPORTI.

1) Se la legge nazionale 30 luglio 1957, n. 657, che ha sostituito l'art. 1 della legge 25 luglio 1952, n. 991 riaffermando la competenza della Commissione Censuaria Centrale in merito alla compilazione ed all'aggiornamento degli elenchi dei territori montani, abbia reso viziata da illegittimità costituzionale, per quanto ottiene alla competenza delle Commissioni Censuarie Provinciali la legge regionale 8 febbraio 1956, n. 4 (n. 97).

REGIONE SARDA - TRASFERIMENTO DI IMMOBILI DELL'EX P.N.F.

2) Se i beni dell'ex p.n.f. esistenti in Sardegna siano compresi fra quelli, nella proprietà dei quali, ai sensi degli artt. 14 S.S.Aa e 39 D.P. 19 maggio 1949, n. 250, la Regione succede allo Stato (n. 98).

RESPONSABILITÀ CIVILE

SCONTRIO TRA AUTOVEICOLO E ANIMALE.

1) Come si dirima il conflitto, in caso di scontro tra autoveicolo ed animale, fra la presunzione di colpa prevista dall'art. 2052 C.c. a carico del proprietario di animali per i danni da essi prodotti e quella di cui al 1° e 3° comma dell'art. 2054 C.c. per il conducente e il proprietario di veicoli (n. 196).

TRANSITO SU STRADE DI MEZZI MILITARI.

2) Se siano risarcibili i danni causati dal transito dei mezzi militari alle strade pubbliche, particolarmente nel caso in cui tali danni siano dovuti all'eccessivo peso dei mezzi stessi (n. 197).

RICOSTRUZIONE

PIANO DI RICOSTRUZIONE.

Se nei casi in cui il ministero dei LL. PP. si sia costituito al Comune nell'attuazione del piano di ricostruzione ed abbia a sua volta dato in concessione i lavori, nelle cause aventi ad oggetto l'espropriazione di beni per l'attuazione del piano di ricostruzione, il concessionario possa essere considerato legittimato passivo (n. 12).

RIFORMA FONDIARIA

ESPROPRIAZIONE DI FABBRICATI.

Se il valore dei fabbricati rurali, esistenti sui terreni espropriati in applicazione delle leggi di riforma fondiaria, formi oggetto di separata valutazione e di autonoma corresponsione di indennizzo (n. 7).

SEQUESTRO

SEQUESTRO CONSERVATIVO PENALE.

1) Se in tema di sequestro conservativo penale presso terzi sia applicabile il disposto di cui all'art. 543 C.p.c. che prescrive la citazione del terzo per rendere la dichiarazione di quantità (n. 17).

2) Quale sia il giudice competente per l'esecuzione delle disposizioni civili contenute nella sentenza penale di condanna (n. 17).

3) Se il giudice penale possa assegnare con la sentenza di condanna le somme vincolate da sequestro conservativo penale (n. 17).

4) Se il terzo sequestrato abbia interesse e legittimazione a far valere vizi del provvedimento di assegnazione (n. 17).

SEQUESTRO GIUDIZIARIO.

5) Se sia ammissibile il sequestro giudiziario di somme di denaro dovute da un terzo (n. 18).

SERVITÙ

SERVITÙ MILITARI.

Se sussista l'obbligo della motivazione per i provvedimenti relativi all'imposizione di servitù militari (n. 33).

SOCIETÀ

SOCIETÀ IRREGOLARI.

Se una società di fatto fra cittadini stranieri, sorta in Trieste e che in detta città ha la sua sede e sviluppa la sua attività, possa considerarsi società italiana per procedere, ai sensi della Circolare 27 novembre 1946 del Ministero del Tesoro, al pagamento delle somme residue per lavori eseguiti ed ultimati nella parte del territorio goriziano ceduto alla Jugoslavia (n. 96).

STRADE

RINUNCIA ALL'EREDITÀ.

Se sia ammissibile la rinuncia all'eredità dopo la resistenza in giudizio nella qualità di erede (n. 65).

SUCCESSIONI

TRANSITO SU STRADE DI MEZZI MILITARI.

Se siano risarcibili i danni causati dal transito dei mezzi militari alle strade pubbliche, particolarmente nel caso in cui tali danni siano dovuti all'eccessivo peso dei mezzi stessi (n. 39).

TERREMOTI

ESPROPRIAZIONE PER P.U.

1) Se nel caso di espropriazione per p.u. promossa nei confronti di proprietari di immobili in Messina i quali non hanno accettato l'indennità offerta e non hanno concordato in via amichevole l'indennità, l'Ufficio del Genio Civile possa procedere alla stima dei beni da espropriare ai sensi dell'art. 1, 2° comma, della legge 9 giugno 1927, n. 1079 (n. 00).

SUSSIDI PER TERREMOTI.

2) Quale sia la disciplina normativa della concessione dei sussidi per terremoti ai sensi della legge 4 aprile del 1935, n. 454 (n. 16).

3) Se, ai sensi della legge 28 aprile 1938, n. 616, i proprietari degli immobili danneggiati dal terremoto del 1915 potevano cedere i sussidi terremoto (concessi o da concedere) alla federazione dei fasci di combattimento (n. 16).

4) Se i suddetti proprietari possano ottenere la liquidazione dei suddetti sussidi in loro favore in quanto al momento dell'emissione del decreto di concessione non esisteva più l'ente cessionario nè altro ente che potesse considerarsi suo successore (n. 16).

TRATTATO DI PACE

SOCIETÀ IRREGOLARI.

Se una società di fatto fra cittadini stranieri, sorta in Trieste e che in detta città ha la sua sede e sviluppa la sua attività, possa considerarsi società italiana per

procedere, ai sensi della Circolare 27 novembre 1946 del Ministero del Tesoro, al pagamento delle somme residue per lavori eseguiti ed ultimati nella parte del territorio goriziano ceduto alla Jugoslavia (n. 80).

TURISMO

CONTRIBUTI.

Se, dopo la pronuncia di illegittimità costituzionale della legge disciplinante i contributi da parte dei privati a favore degli enti Provinciali del Turismo, siano tuttora riscuotibili i contributi che, essendo stati già iscritti a ruolo nel 1957 siano da ritenersi definitivi per mancato reclamo nei termini e modi di legge, nonchè quelli relativi agli anni precedenti (n. 16).

VENDITA

CONTRATTI DI COMPRAVENDITA - DIVIETO DI ALIENAZIONE.

1) Se nel contratto di compravendita di cose mobili si possa vincolare la futura destinazione dei beni e condizionarne il successivo trasferimento all'autorizzazione dell'alienante (n. 19).

2) Quale efficacia rivesta una clausola contrattuale, in tali termini predisposta, nei confronti dei terzi acquirenti (n. 19).

3) Se possono annullarsi gli atti di disposizione compiuti dall'acquirente in violazione del divieto di alienazione (n. 19).

4) Quale azione possa utilmente esercitarsi nei confronti dell'acquirente inadempiente (n. 19).