

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE

DI SERVIZIO

ANNO XII - N. 1-3-3

GENNAIO-FEBBRAIO-MARZO 1960

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

Leggi di bilancio e leggi finanziarie nell'articolo 81 della Costituzione, dell'Avvocato Generale dello Stato
SALVATORE SCOCA Pag. 1

II. NOTE DI DOTTRINA

1) G. COLETTI: *Sulla responsabilità dello Stato per l'attività del sindaco quale ufficiale di governo, recensione critica* Pag. 10
2) G. LANDI e G. POTENZA: *Manuale di diritto amministrativo, recensione critica* » 11

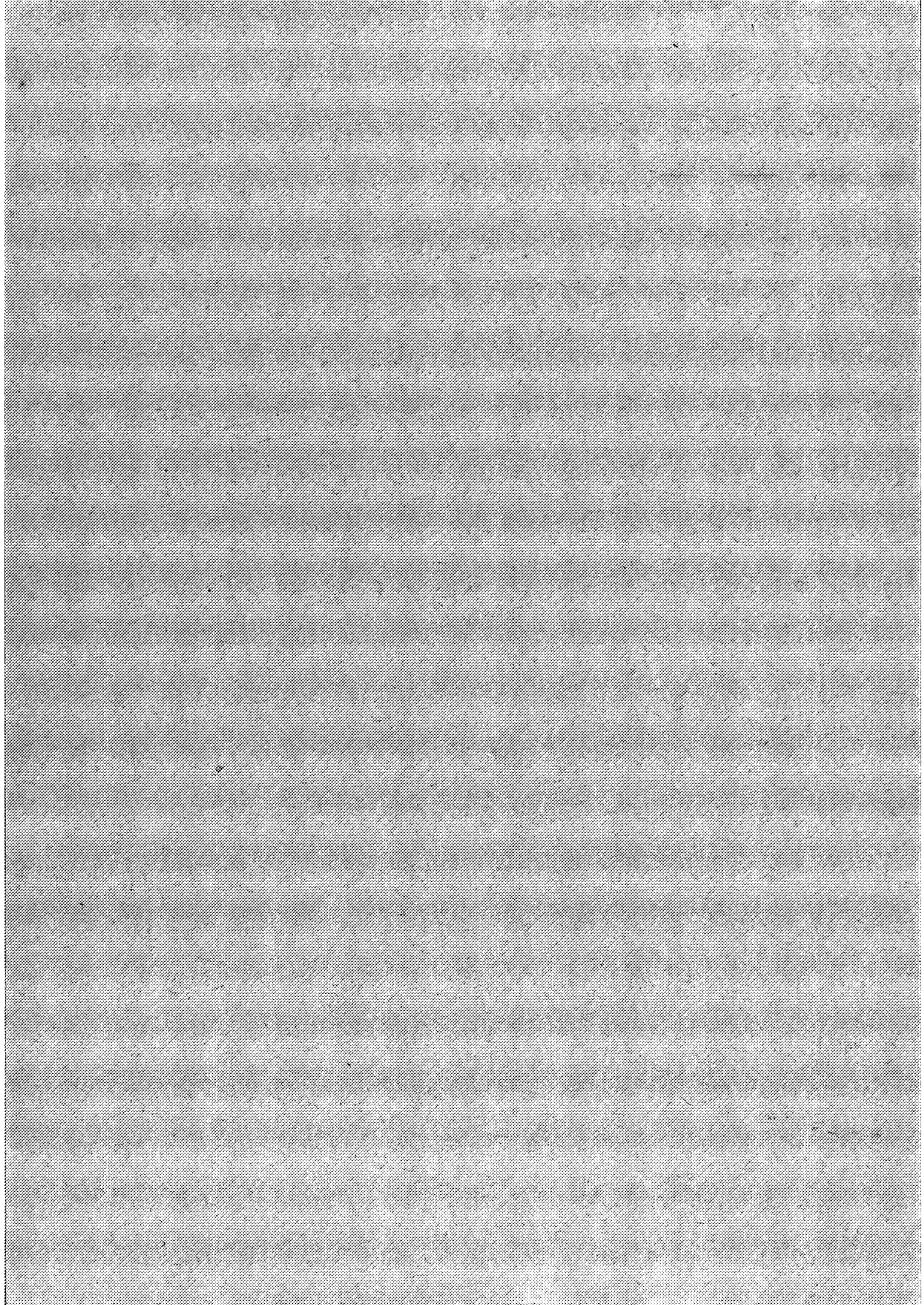
III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

1) Ammassi - Autorità giudiziaria e amministrativa - Ammasso dell'olio - Ente gestore - Diritto al rimborso degli oneri - Accertamento dei presupposti - Necessarietà - Difetto di giurisdizione (Corte di Cassazione) Pag. 12
2) Amministrazione Pubblica - Governo dimissionario - Decreto ministeriale di concessione di acqua pubblica - Validità (Corte di Cassazione) » 14
3) Competenza e giurisdizione - Art. 41, 1° comma C. p. c. - Provvedimento di inibitoria ai sensi degli artt. 700 a 703 C. p. c. (Corte di Cassazione) » 14
4) Fallimento - Insinuazione tardiva - Decadenza per mancata costituzione in giudizio - Riproposibilità - Esclusione (Corte di Cassazione) » 15
5) Imposta Generale sull'entrata - Contenzioso - Amministratori e liquidatori di società - *Solve et repeta* - Applicabilità (Corte di Cassazione) » 17

IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

1) Amministrazione Pubblica - Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane ed Internazionali (A.A.I.) - Organo dello Stato - Patrocinio della Avvocatura (Corte di Appello di Roma) Pag. 18
2) Procedimento civile - Notifica citazione direttamente presso Amministrazione - Nullità assoluta - Dichiarazione nullità in appello - Rinvio al primo giudice (Corte di Appello di Roma) » 18
3) Espropriazione per p. u. - Alloggi per ferrovieri - Costruzione eseguita lontano dagli impianti ferroviari e per abitazioni di funzionari di grado elevato - Opera ferroviaria - Legge sul piano regolatore di Roma - Applicabilità (Corte di Appello di Roma) » 19
4) Imposta di registro - Novazione - Appalto a prezzo presunto - Impedimento di forza maggiore - Rivalsa verso l'Amministrazione appaltante (Corte di Appello di Bologna) » 20
5) Imposte e tasse in genere - Sopratasse - Privilegio (Corte di Appello di Genova) » 21
6) Successione - Accettazione con beneficio d'inventario - Separazione del patrimonio del defunto da quello dell'erede - Liquidazione - Graduazione - Creditori separatisti - Preferenza sul credito per imposta di successione (Corte di Appello di Napoli) » 23

V. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI. Pag. 25



RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE

DI SERVIZIO

ANNO XII - N. 1-2-3

GENNAIO-FEBBRAIO-MARZO 1960

SALVATORE SCOCA

AVVOCATO GENERALE DELLO STATO

LEGGI DI BILANCIO E LEGGI FINANZIARIE NELL'ARTICOLO 81 DELLA COSTITUZIONE

Anticipiamo, per gentile concessione dell'Autore la pubblicazione del presente saggio, che è stato preparato per una raccolta di studi in corso di elaborazione.

1 - La Costituzione non contiene una disciplina sistematica e completa del bilancio. La norma, che direttamente considera i problemi relativi, è quella dell'art. 81: i primi due commi concernono la procedura ed i termini per l'approvazione del bilancio e per l'esercizio provvisorio; il terzo e il quarto dettano alcuni principi relativi alla materia e all'efficacia della legge di bilancio, nonché alla differenza fra esso e le norme sostanziali in materia finanziaria.

È comprensibile l'interesse che la interpretazione di questi due ultimi commi sta suscitando nel campo della dottrina giuridica e finanziaria (1) come in seno al Parlamento; e occorrerà attendere gli sviluppi delle discussioni in corso per avere una visione completa ed una sistemazione dogmatica della materia. Un contributo a una tale sistemazione può essere dato mediante una puntualizzazione delle varie questioni.

2 - Il carattere formale della legge di bilancio era già ammesso dalla dottrina in base alla disciplina contenuta nella legge di contabilità generale dello Stato, e in correlazione sia con il periodo di efficacia della legge di bilancio, che è quello dello esercizio finanziario, sia con il contenuto e la fi-

nalità della stessa, che è quella di stabilire il programma per l'azione esecutiva del governo durante l'esercizio finanziario.

Lo stesso carattere formale era anche riconosciuto alle norme con le quali vengono apportate variazioni o aggiunte al bilancio, sia che promanino dal Ministero del Tesoro o dal Governo, con o senza convalidazione del Parlamento (artt. 40 a 42 della legge contabilità generale dello Stato), sia che assumano veste di legge (art. 43).

Trattasi infatti, in ogni caso, di norme integrative del bilancio che ne ripetono i caratteri.

Senonchè, data la equivalenza che nel precedente ordinamento costituzionale vi era fra le norme di legge, il carattere formale della legge di bilancio e di quelle integrative non era assoluto: dal momento che la legge di bilancio e le leggi relative a nuove e maggiori spese (art. 43 citato) avevano pur sempre forma ed efficacia di leggi, non era vietato che contenessero norme sostanziali e non era infrequente il caso che introducessero nuovi tributi o creassero nuovi oneri per lo Stato.

Il terzo comma dell'art. 81 ha inteso dare consacrazione legislativa e costituzionale al principio del carattere formale; e l'universale riconoscimento, che di tale principio veniva fatto in dottrina, spiega come sulla norma non si sia avuta alcuna discussione in seno alla seconda sottocommissione della Commissione dei 75, che si occupò dei problemi relativi al Parlamento e all'iniziativa legislativa. Tuttavia già in quella sede, sia pure a proposito di altri problemi, non mancò chi si richiamò alla necessaria distinzione tra l'attività di controllo del Parlamento, che si esplica soprattutto in sede di approvazione della legge di bilancio, e l'attività legislativa vera e propria, che si esplica per imporre nuovi oneri allo Stato (on. VANONI, *Atti A. C.*, II sottocommissione, pag. 420). Questa distinzione fu poi ripresa e difesa, in seno all'Assemblea Costituente, dall'on. Ruini, presidente della Commissione dei 75, il quale si appellò alla correttezza contabile per far valere la necessità

(1) Per la bibliografia rinviamo a quella indicata in «Rass. Parlamentare» 1959, n. 6, pag. 8; degna di menzione è anche l'inchiesta che la rivista sta conducendo sull'argomento e che ha dato finora luogo a note e osservazioni di CORBINO (*ivi*, n. 5, pag. 12), D'ALBERGO (*ivi*, loc. cit., pag. 16), DUS (pag. 26), MEZZACAPO (pag. 34), FERRABLI. *L'interpretazione dell'articolo 81 della Costituzione* (n. 6, pag. 1). Inoltre, quando le presenti note erano in corso di stampa, sono stati pubblicati dalla stessa «Rassegna Parlamentare» (*ivi*, n. 12, pag. 151 ss.) STRAMACCI: *Contributo all'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*; e nel 1960 (n. 3, pag. 723) SICA, *Bilanci statuti e pianificazione economica*

di non confondere con i bilanci i provvedimenti legislativi attinenti ai tributi e diretti a creare nuovi oneri per lo Stato (*Atti cit.*, 1319).

Una discussione più ampia in seno alla sottocommissione si ebbe a proposito dell'ultimo comma dell'art. 81, allorchè fu esaminato il problema dell'iniziativa legislativa; e ad essa diede lo spunto l'on. EINAUDI (*Att. cit.*, II sottocommissione, loc. cit.), prospettando la necessità di frenare la tendenza a spese eccessive. La discussione portò a chiarire che il problema non concerneva soltanto il Parlamento e comunque non si risolveva nel negare ad esso la prerogativa di ogni iniziativa in tema di spese, ma richiedeva che fosse posta sia al Parlamento che al Governo una remora mediante l'obbligo di provvedere in ordine alla copertura.

Peraltro questo intento non fu propugnato e sostenuto sempre e da tutti in modo così assoluto.

Mentre l'on. Einaudi, nel prendere la iniziativa, ebbe a precisare che ogni proposta di spesa doveva essere accompagnata « con la proposta correlativa di entrata a copertura della spesa », l'on. Vanoni, che pure fu tra coloro, che predisposero il testo originario della norma, si richiamò nella discussione all'art. 43 della legge di contabilità generale dello Stato, il quale per la verità consente di prescindere dalla necessità di creare una nuova fonte di entrata. Fu l'on. Bozzi a proporre un nuovo testo della norma, che ricalcava quello dell'art. 43 ora citato, del seguente tenore: « Nelle proposte di nuove e maggiori spese e nelle leggi che le approvano devono essere indicati i mezzi per far fronte alla spese stesse ». La sottocommissione approvò tale testo, avendo il relatore on. MORTATI, a nome anche dell'on. Vanoni, rinunciato a quello proposto, ritenendo preferibile che nella norma si facesse obbligo soltanto di indicare i mezzi necessari.

Il testo, poi rivisto e rielaborato in sede di coordinamento, assunse la formulazione attuale, salva una modifica di forma; e in questa formulazione fu approvato dall'Assemblea Costituente dopo un intervento dell'on. Corbino, nel quale peraltro si faceva richiamo alla esigenza, originariamente affermata dall'on. Einaudi, di una indicazione di nuove fonti di entrata (*Atti cit.*, pag. 1320).

3 - Nel terzo comma dell'art. 81 è affermato il carattere formale della legge di approvazione del bilancio, specificandosi che con essa non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese.

Come si è visto, tale carattere era riconosciuto anche nel precedente ordinamento; ma nel nuovo per virtù della preminenza della norma costituzionale rispetto alla legge ordinaria, esso viene ad assumere un valore assoluto, che prima non aveva.

Ciò impone di distinguere, sul piano costituzionale, fra norme formali di bilancio e norme sostanziali, che possono autorizzare nuove spese oppure imporre nuovi tributi.

L'art. 81 consente di indicare i criteri distintivi quanto meno fondamentali, delle due categorie.

Uno attiene al contenuto; nella legge di bilancio, viene predisposto il programma dell'azione del potere esecutivo nell'esercizio finanziario e con essa

si esplica il controllo su tale programma, che è funzione propria, originaria ed essenziale del Parlamento.

Nelle leggi sostanziali si esplica invece l'attività più propriamente legislativa delle due Camere, diretta alla disciplina dei rapporti economici, sociali e pubblici, che così vengono a qualificarsi giuridici.

Si tratta di due sfere distinte di attività e di competenza del Parlamento (1): nell'una si esplica il controllo dell'attività (amministrativa) del potere esecutivo, non diversamente da ciò che avviene per altre leggi formali, con le quali, ad esempio, si procede a compravendita d'immobili dello Stato o a concessioni pubbliche, ecc.; nell'altra si esplica invece la funzione più propriamente legislativa, per il suo contenuto oltre che per la forma.

Da questa diversità è dato desumere un secondo elemento distintivo, poichè per la legge di bilancio, trattandosi di un'attività amministrativa che si evolve in una legge formale, il primo comma dell'art. 81 richiede una iniziativa del Governo.

Infine, salvo ad approfondire meglio l'indagine dei rapporti fra le due categorie di norme, si può fin d'ora osservare, in base al terzo comma dell'art. 81, che la legge di bilancio, concretando una attività amministrativa e solo formalmente legislativa, non può invadere l'ambito della legislazione vera e propria, cui è riservato di emanare norme giuridiche.

4 - Lo stesso art. 81 fornisce alcuni criteri pratici per una concreta demarcazione della sfera della legge formale di bilancio rispetto a quella delle norme giuridiche.

Innanzitutto non si può con la legge di bilancio autorizzare alcuna nuova spesa. La formula non è certo la più felice, ed in effetti dà adito a dubbi e discussioni. In particolare i motivi di perplessità riguardano l'attributo della « novità », specie se lo si confronti con la formula delle « nuove e maggiori spese » del comma successivo.

Esaminando la norma costituzionale per quella che ne è la portata programmatica, l'attributo della « novità » non ricorre.

Invero, sostanzialmente essa richiede che non si possa riportare in bilancio alcuna spesa, che non sia autorizzata da una legge sostanziale. Ciò significa che la spesa esiste o non esiste e può essere oppure no riportata in bilancio, a seconda che sia autorizzata da una legge sostanziale e nei limiti in cui è autorizzata. In considerazione di ciò l'attributo della « novità » può tutt'al più avere una pretesa esplicativa.

Tale attributo ha, invece, un concreto rilievo allorchè si ricerca quale sia l'efficacia della norma costituzionale rispetto all'ordinamento anteriore, nel quale non sempre è possibile risalire a una legge sostanziale e tanto meno a una legge sostanziale che risponda poi alle prescrizioni del quarto comma dell'art. 81.

(1) BALLADORE, PALLIERI : *Diritto costituzionale*, Giuffrè, 1949, pag. 198, n. 78.

Può darsi, infatti, che o una norma sostanziale esiste, ma è del tutto generica, essendosi rinviato alla legge di bilancio di stabilire una più dettagliata enunciazione della spesa; ovvero non esiste affatto, essendosi alla legge di bilancio riservata una disciplina integrale, che poi si è rinnovata per ogni esercizio finanziario. Le situazioni del genere sono le più disparate, tanto che riesce difficile puntualizzarle tutte. Quel che più conta è che esse o molte di esse interessano i cardini dell'ordinamento amministrativo dello Stato: si tratta di vedere se e fino a qual punto il terzo comma dell'art. 81 abbia voluto interferire in questa situazione, in modo da obbligare a una radicale revisione.

In tali casi richiamarsi al carattere sostanziale che per avventura potrebbe avere assunto la legge di bilancio, potrebbe non bastare, ove si tenga conto dell'efficacia limitata nel tempo, che era e resta propria della legge di bilancio. Ecco perché altri è indotto a basarsi sulla consuetudine, non essendo ignote in materia la formazione e l'efficacia di norme consuetudinarie, come risulta dall'art. 49 della legge di contabilità generale dello Stato (1).

Questa tesi può essere condivisa, a condizione che si facciano alcune precisazioni. Il problema sta nel vedere se la norma consuetudinaria, di cui era ammessa l'efficacia nel precedente ordinamento, la conservi in quello attuale, in modo da consentire di riportare in bilancio le spese, che in base ad essa si sono venute normalizzando.

Sembra che nel nuovo ordinamento costituzionale non sia consentito desumere un'autorizzazione di spesa da una norma consuetudinaria: ciò può ricavarsi dal quarto comma dell'art. 81, che per l'autorizzazione di spesa stabilisce precise modalità, le quali importano non solo l'emanazione di una norma di legge, ma altresì che tale norma di legge indichi i limiti di spesa e la copertura. Ma, detto ciò, dobbiamo aggiungere che il terzo comma dell'art. 81 ha voluto salvaguardare e mantenere la situazione giuridica venutasi a determinare nel precedente ordinamento, attribuendo carattere rigidamente formale alle leggi di bilancio rispetto alle *nuove spese*.

Si è visto, infatti, che per « spese nuove » non possono intendersi le spese non previste in una precedente legge di autorizzazione, perchè sotto questo punto di vista la spesa esiste o non esiste, a seconda che sia oppure no autorizzata. Viceversa l'attributo della novità acquista un significato ed ha un rilievo concreto se rapportato al precedente ordinamento, di guisa che nuove debbono ritenersi quelle spese che non risultano autorizzate nel precedente ordinamento, in base a una norma valida allora a legittimarle.

E d'altro canto il fenomeno della finanza pubblica, pur soggetto a rilevazioni anno per anno, più degli altri risponde a lente sistemazioni e meno degli altri si presta a sovvertimenti radicali: non poteva sfuggire al legislatore costituente la situa-

zione giuridica determinatasi nel precedente ordinamento e sembra pertanto logico, oltre che rispondente alla formulazione della norma, che si sia voluta salvaguardare una tale precedente situazione (1).

Fino a questo punto può dirsi che non si nega al bilancio il carattere formale stabilito in modo rigoroso nella norma costituzionale, ma solo si conserva ad alcune categorie di norme dell'ordinamento anteriore la particolare efficacia di autorizzare spese, che per l'ordinamento vigente non avrebbero e in effetti non hanno più.

Il problema diviene ancora più delicato e complesso, allorchè si passi ad esaminare se sia possibile aumentare le spese così autorizzate nello ordinamento anteriore. A una tale possibilità accennò l'on. Ruini in sede di approvazione della norma davanti l'Assemblea Costituente; e non mancano elementi formali che valgono a suffragarla, poichè, mentre nel terzo comma, si parla di spese « nuove », nel comma successivo si parla di spese « nuove e maggiori ». Tuttavia noi riteniamo che siano prevalenti i motivi che fanno propendere per la soluzione opposta. Altrimenti occorrerebbe riconoscere alla legge di bilancio portata e contenuto sostanziali per queste maggiori spese, che in ogni caso non potrebbero ricollegarsi a norme di autorizzazione dell'ordinamento anteriore.

E quanto alla formulazione della norma non è possibile darle valore decisivo, dal momento che in essa si assommano alle nuove spese i nuovi tributi e tuttavia non sembra che si possa sostenere che in tal modo si sia voluto consentire di inasprire i tributi già esistenti con la semplice legge di approvazione del bilancio (2).

5 - Il carattere formale della legge di bilancio viene inoltre affermato anche rispetto ai tributi, per i quali le leggi di bilancio non possono modificare la disciplina stabilita dalle norme tributarie.

Bisogna anzi aggiungere che il carattere formale ricorre, oltre che per i tributi, di cui parla specificatamente l'art. 81, anche per tutte le altre prestazioni patrimoniali, di cui è parola nell'art. 23.

Occorre peraltro dire che, essendo riportato in bilancio il gettito dei tributi determinato in via presuntiva e quindi approssimativa, non contrasta con il carattere formale del bilancio stesso il fatto che, ferma restando la disciplina giuridica delle fonti, e cioè dei tributi, la previsione del loro gettito sia diversa, entro limiti ragionevoli, nei diversi esercizi finanziari.

E quindi resta fermo l'altro principio, già affermato nella dottrina anteriore, che l'accertamento

(1) FERRARI: *L'interpretazione dell'art. 81 della Costituzione*, in « Rassegna Parlamentare », 1959, n. 6, p. 1; CORBINO, *ivi*, n. 5, pag. 12.

(1) In senso contrario vedasi Corte dei Conti sezione controllo, 9 luglio 1949, n. 282, in « Rassegna Diritto Pubblico », 1950, II, 159, con nota di GALEOTTI: *Le nuove spese nella legge di approvazione del bilancio*.

(2) Nel senso di estendere la disciplina del terzo comma, oltre che alle nuove anche alle maggiori spese, CASTELLI AVOLIO: *Relazione al Presidente della Camera*, in appendice al disegno di legge per lo stato di previsione dell'entrata e della spesa del Ministero del Tesoro per l'esercizio finanziario 1955-1956.

e la riscossione dei tributi e delle altre prestazioni patrimoniali, come del resto di ogni altra entrata, non sono ancorate alla previsione di bilancio e vincolate dai limiti di tale previsione.

6 - L'art. 81 richiama solo un aspetto del carattere formale della legge di bilancio, quello che, per avere una rilevanza costituzionale, si prestava a un esplicito richiamo nelle norme della costituzione.

Tuttavia, ove si tenga presente quanto si è già detto in merito alla distinzione delle leggi formali di bilancio dalle norme sostanziali e alle diverse sfere di competenza e di attività riservate alle une e alle altre, si comprenderà che le leggi formali di bilancio non possono contenere alcuna norma sostanziale, e non solo quelle relative a tributi e a spese, che sono pertanto richiamate nell'art. 81 con valore esemplificativo.

Così, ad esempio, bisogna ritenere che le leggi di bilancio non possano nemmeno contenere disposizioni dirette ad abrogare norme tributarie ovvero norme che stabiliscono una spesa. Il bilancio può non riportare fra le entrate la voce relativa a qualche tributo, e in tal caso, mancando l'autorizzazione alla riscossione del tributo, l'amministrazione non può per l'esercizio finanziario procedere a una tale riscossione, salvo che non si faccia ricorso e nei limiti in cui può farsi ricorso all'art. 155 del regolamento per la contabilità generale dello Stato. Come pure il bilancio può non contenere l'indicazione di una spesa, impedendo così di provvedere ad essa per l'esercizio in corso. Ma in tali casi altro effetto non è dato desumere dalla omessa indicazione del tributo o della spesa che quello di un impedimento alla riscossione dell'uno ovvero all'impegno dell'altra per quell'esercizio finanziario, e non l'ulteriore effetto abrogativo della norma sostanziale, poichè questo esorbita dal carattere formale, e quindi dall'efficacia in certa guisa circoscritta e limitata della legge di bilancio.

Parimenti deve dirsi che la legge di bilancio non può contenere disposizioni, che attengono in genere alla disciplina di rapporti giuridici; sicchè, in definitiva, leggi di bilancio e norme sostanziali non possono che avere il contenuto, che è loro proprio, quale del resto è stato delineato in dottrina e a cui si è già accennato.

Un aspetto particolare di questa stessa indagine si ha a proposito di deleghe legislative al Governo o al Ministro del Tesoro in materia di bilancio.

L'art. 40 della legge di contabilità generale dello Stato consente al Ministro del Tesoro di apportare variazioni al bilancio, anche in deroga al divieto, sancito dall'articolo 38, di trasportare somme fra i vari capitoli, per provvedere a spese obbligatorie o d'ordine. L'art. 41 consente di apportare altre variazioni, in particolari casi ivi previsti, con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro del Tesoro, sentito il Consiglio dei Ministri, ovvero con decreti del Ministro del Tesoro. L'art. 42 prevede la possibilità di variazione nel bilancio, disposta con decreto del Presidente della Repubblica, promosso dal Ministro del Te-

soro, previa deliberazione, per le spese più rilevanti, del Consiglio dei Ministri, nel caso che occorra far fronte a spese impreviste.

È riconosciuto in dottrina che tale attività, essendo diretta a modificare la legge di bilancio e talvolta a derogare all'art. 38 della legge di contabilità generale dello Stato, comporti una delega legislativa. Ma di fronte ai requisiti richiesti ora nell'art. 76 della Costituzione per la delega legislativa, si rende necessario stabilire quale sia la fonte della delega, dal momento che, ove la si dovesse riscontrare unicamente nei suddetti articoli 40 e 42, è dubbio che tali norme rispondano alle prescrizioni dell'art. 76 della Costituzione per quanto concerne la prefissione del termine. Il vero è che la fonte della delega è complessa, essendo data dal combinato disposto dei suddetti articoli 40 e 42 e dagli articoli del bilancio, che istituiscono il fondo di riserva delle spese obbligatorie e d'ordine, ovvero approvano l'elenco delle somme da rimborsare, ovvero ancora istituiscono il fondo di riserva delle spese impreviste. In altri termini, la delega, prevista in via generica nella legge di contabilità generale dello Stato, è concessa concretamente, per ogni esercizio finanziario, mediante le necessarie relative iscrizioni in bilancio. Bisogna aggiungere che può essere esercitata solo nei casi tassativamente previsti, i quali forniscono i criteri per esercitarla.

Per queste deleghe legislative, contenute come sono nell'ambito strettamente formale, che è proprio delle leggi di bilancio, non può dirsi che tramodino nell'ambito delle norme sostanziali, e non v'è motivo di metterne in dubbio la legittimità costituzionale sotto questo aspetto. Il problema, peraltro, va esaminato sotto un altro aspetto, e cioè se, esplicandosi nelle leggi di bilancio un'attività di controllo che è propria del Parlamento, sia consentito delegarla ad organi del potere esecutivo, rispetto al quale la funzione di controllo si esercita. E un tale problema concerne non solo i casi degli articoli 40 e 42, ma in genere la prassi invalsa di delegare il Ministro del Tesoro per ogni variazione di bilancio, anche quelle che per l'art. 43 richiedono una legge.

A favore della soluzione negativa si può richiamare il primo comma, che riconosce al Parlamento la prerogativa di approvare i bilanci presentati dal Governo, e per vero l'ipotesi di un bilancio approvato per delega dal Governo è addirittura inconcepibile, prima ancora di dar luogo ad una grave illegittimità costituzionale.

Tuttavia, ove si esaminano attentamente i casi previsti nella legge di contabilità generale dello Stato, come quelli offerti dalla prassi surricordata, si vedrà non solo che si tratta di casi marginali rispetto al complesso delle statuizioni della legge di bilancio, ma soprattutto che la delega non concerne l'attività di controllo, la quale resta prerogativa, anche gelosamente rivendicata, del Parlamento, ma operazioni puramente materiali e strettamente vincolate. Contenuta in questi limiti e in tutti i casi in cui sia contenuta in questi limiti, non pare che la delega possa andare incontro all'apunto di illegittimità costituzionale.

7 - In genere il carattere formale delle leggi di bilancio viene affermato e studiato con riferimento alla legge di approvazione del bilancio; e lo stesso terzo comma dell'art. 81 lo stabilisce rispetto a questa legge fondamentale.

Peraltro, come si è già accennato, lo stesso carattere, con le conseguenze che ne derivano, va attribuito alle altre leggi relative al bilancio: sia quelle promananti da organi amministrativi in base agli artt. 40 e 42 della legge di contabilità generale dello Stato sia le leggi emanate in applicazione del successivo articolo 43 (1). Trattasi in ogni caso di norme, che integrano la legge di bilancio e ne ripetono i caratteri distintivi, quali sono stati già delineati (n. 3).

In particolare, per quanto concerne le leggi di variazione previste nell'art. 43, l'art. 157 del regolamento per la contabilità generale dello Stato attribuisce la iniziativa al Governo, stabilendo che i relativi disegni di legge siano presentati alle Camere dal Ministro del Tesoro.

Proprio l'art. 43 merita un cenno particolare, poichè, avendo fornito lo spunto alla formulazione del quarto comma dell'art. 81, resta a vedere se sia rimasto assorbito da esso o quali altri siano i rapporti fra le due norme.

8 - L'art. 43 della legge di contabilità prescinde dal prendere in considerazione che una spesa sia oppure no autorizzata in una legge sostanziale (problema, che per la verità poteva non porsi nel precedente ordinamento) e disciplina solo il modo come inquadrare le spese «occorrenti dopo l'approvazione del bilancio» nell'ambito di questo.

Secondo l'art. 156 del Regolamento, l'ipotesi è quella di spese per le quali non è stabilito alcun fondo o non è sufficiente quello assegnato in bilancio, e si distinguono appunto in nuove, che son quelle le quali richiedono l'istituzione di uno o più capitoli, ed in maggiori, che son quelle le quali importano un aumento alle assegnazioni di capitoli esistenti. Lo stesso art. 156 aggiunge poi che le nuove o maggiori spese devono essere comprese nelle competenze dell'esercizio in corso.

Da questa disciplina si può desumere che l'articolo 43 concerne soltanto le spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio; che provvede a comprendere tali spese nelle competenze dell'esercizio in corso; che non richiede a questo scopo se non l'emanazione di norma formale di legge.

Il quarto comma dell'art. 81 indubbiamente prende anch'esso in considerazione le spese nuove e maggiori occorrenti dopo l'approvazione del bilancio e necessarie per il resto dell'esercizio finanziario. In correlazione col terzo comma, in cui si parla specificamente della legge di approvazione del bilancio, il quarto comma considera ogni *altra legge* e la qualifica per il fatto che importi in genere

una spesa, sicchè non può dirsi che ne restino escluse quelle formali occorrenti per variazioni di bilancio. I lavori preparatori poi confermano che, sia pure in sede di formulazione della norma, la Sottocommissione tenne presente e intese comprendere in essa anche il caso dell'art. 43.

Occorre però aggiungere che il quarto comma prende in considerazione, insieme con le leggi formali, necessarie per le variazioni di bilancio, anche le norme di legge per lo stabilimento della spesa. L'espressione «ogni altra legge» deve essere intesa come riferentesi ad ogni legge diversa da quella di approvazione del bilancio, con la generica qualificazione che importi una spesa; e questi requisiti ricorrono sia per le leggi formali di variazione che per quelle sostanziali di stabilimento della spesa. Dire che l'art. 81, occupandosi del bilancio, tenga presenti solo le leggi formali relative ci sembra inesatto o insufficiente. Non bisogna, infatti, dimenticare che proprio per l'art. 81 quella che per l'innanzi era o poteva essere una disciplina unitaria della materia finanziaria, una disciplina cioè contenuta in un'unica norma di legge formale e sostanziale insieme, ha ora due aspetti distinti ma interdipendenti, sostanziale l'uno e formale l'altro. E in effetti dopo quanto prescrive il terzo comma a proposito della legge di approvazione del bilancio, sembra del tutto logico e naturale che il quarto comma si riferisca anche alle leggi sostanziali, in modo che la disciplina della materia ne risulti integrata.

Del resto i lavori preparatori consentono a questo proposito un sicuro orientamento, poichè l'incentivo a introdurre la norma costituzionale sorse a proposito della iniziativa legislativa in genere e più particolarmente della iniziativa legislativa in tema di spese, con chiaro riferimento alla funzione normativa propriamente detta; e se anche la formulazione della norma si adeguò in parte alla lettera dell'art. 43, ciò può significare soltanto che si è voluto allargare l'ambito di applicazione della norma costituzionale fino a comprendere anche l'ipotesi dell'art. 43, non già che se ne sia voluto escludere la previsione originaria, per la quale la norma veniva posta. Tenendo presente ciò, non deve sembrare del tutto casuale se la norma costituzionale insieme con altre modificazioni di forma rispetto all'art. 43, ne contenga una di rilievo per l'indagine qui svolta, e cioè che, a differenza dell'art. 43, omette ogni riferimento alle spese occorrenti dopo l'approvazione del bilancio. Questo omissione comporta che la correlazione fra la legge di approvazione del bilancio e le *altre* leggi è fatta nell'art. 81 non già in base a un elemento temporale, a seconda che la spesa sia impostata in bilancio o si mostri necessaria dopo l'approvazione del bilancio, ma isolando nel terzo comma la disciplina relativa alla legge di approvazione del bilancio e considerando nel quarto ogni altra legge diversa da quella. In questa ampia accezione rientrano le leggi di variazione, le quali sono distinte dalla legge di approvazione del bilancio, anche se, integrandola, continuano a caratterizzarsi per il fatto che sono emanate e hanno vigore nel corso dello esercizio finanziario; ma rientrano anche le leggi

(1) Vedasi Corte dei Conti, Sezione di controllo; 23 marzo 1956, n. 64 in « Rivista Diritto Finanziario », II, 299; a proposito dell'art. 43 e delle leggi in esso contemplate, vedasi anche quanto si osserva al n. 8.

di stabilimento della spesa, che non hanno alcun rapporto di successione temporale con la legge di approvazione del bilancio.

9 - Il quarto comma concerne le leggi che importino una spesa nuova o maggiore. Trattandosi di leggi formali di variazione, si è già visto, in base all'art. 156 del regolamento di contabilità generale dello Stato, quando ciò si verifichi: in sostanza, essendo tali leggi dirette a variare il bilancio, è rispetto al bilancio che occorre stabilire la spesa nuova o maggiore, in armonia con quanto prescrive l'art. 156.

Il quarto comma si riferisce anche alle leggi sostanziali, che comunque determinino un nuovo onere a carico dello Stato, sia che dispongano esplicitamente e direttamente una spesa sia che comportino comunque, anche indirettamente, una spesa, il che si verifica, in particolare, per quelle necessarie per predisporre gli strumenti e i servizi per la pratica applicazione delle leggi medesime. In ordine alle leggi sostanziali, ordunque, si può dire che esse importano una spesa, ogni volta che sia necessario in virtù di esse e per la loro esecuzione stanziare una somma in bilancio. Si può dire che ricorre l'ipotesi di una spesa nuova o maggiore ogni volta che una legge sostanziale renda necessario stanziare in bilancio una spesa non autorizzata da precedenti leggi sostanziali o autorizzata per un importo minore. Queste precisazioni hanno una importanza pratica, specialmente nei casi di riordinamento legislativo di una materia, nei quali occorre porsi il problema pratico se un tale riordinamento importi un impiego di fondi nuovi o maggiori di quelli già autorizzati.

Come si vede, il concetto di spesa nuova o maggiore sembra, e in effetti è, in parte diverso a seconda che si tratti di leggi formali di variazione e di norme sostanziali di autorizzazione: nel primo caso comporta una correlazione tra legge formale di variazione e legge formale di approvazione del bilancio; nel secondo invece comporta una correlazione tra norme sostanziali di autorizzazione della spesa. Questa diversità si può ricondurre ad unità osservando che in ambedue i casi il concetto di spesa nuova o maggiore risulta da una correlazione di norme omogenee fra loro (leggi formali con leggi formali, norme sostanziali con norme sostanziali), il che val quanto dire che il fenomeno giuridico è identico e solo variano gli elementi che lo determinano.

Inoltre bisogna anche tener presente che, mentre nel primo caso il raffronto delle leggi formali tra loro viene fatto sul presupposto di una norma sostanziale, che autorizza la spesa; nel secondo caso il rapporto fra norme sostanziali viene fatto allo scopo di far luogo a una legge formale, che riporti in bilancio la spesa relativa. In tale modo le situazioni che possono aversi in concreto sono le più svariate.

Per quanto concerne le spese maggiori, può darsi che:

a) il bilancio non contenga l'intera spesa autorizzata da una norma sostanziale: in tal caso,

ricorrendone la necessità, basta una legge di variazione per inserire in bilancio la maggiore spesa autorizzata dalla norma sostanziale;

b) il bilancio consideri l'intera spesa autorizzata da una norma sostanziale: in tale caso la maggiore spesa deve essere autorizzata con norma sostanziale e riportata in bilancio con una legge di variazione;

Per quanto concerne le spese nuove, può analogamente darsi:

a) che il bilancio abbia ommesso di tener conto di una spesa, che pure risulta autorizzata in una norma sostanziale; ed allora basta una legge di variazione per inserirla in bilancio;

b) nè sia contenuta in bilancio, nè risulti autorizzata una spesa, di cui si avverta la necessità: in tale caso occorre una norma sostanziale per autorizzarla e una formale di variazione per riportarla in bilancio (1).

Deriva da ciò che il concetto di una spesa nuova o maggiore, ove lo si consideri non già distintamente sotto l'aspetto finanziario e sotto l'aspetto contabile, ma nel suo complesso, cioè sotto l'aspetto finanziario e contabile insieme, risulta dalla necessaria coordinazione delle norme sostanziali, idonee ad autorizzarla, e di quelle formali, idonee a inserirla in bilancio.

10 - Per le nuove e maggiori spese è necessario che venga indicata la copertura. Una tale indicazione della copertura, mentre non ha dato luogo a osservazioni rispetto alle leggi di variazione, nell'ambito dell'applicazione dell'art. 43 (quantunque per maggiore precisione sarebbe interessante vedere in quali casi nel precedente ordinamento si sia rimasti in tale ambito e in quali casi la legge di variazione vi abbia derogato), fornisce ora invece il campo alle più ampie discussioni e alle maggiori perplessità.

Già nel 1948, il problema fu discusso in una riunione dei presidenti delle commissioni per le finanze e il tesoro delle due Camere, nonché del Ministro per il tesoro e dei funzionari della Ragioneria generale dello Stato. I risultati di questa discussione sono riportati in una relazione firmata dai due presidenti delle commissioni parlamentari, gli onorevoli Paratore e Petrilli, riportata in « Rassegna Parlamentare » del 1959 (n. 5, pag. 4 e segg.). Secondo la relazione:

1) la disposizione del quarto comma dell'art. 81 si riferisce a leggi successive a quelle di approvazione del bilancio;

(1) Per un uguale orientamento vedasi Corte dei Conti Sezione di Controllo, 23 gennaio 1956, n. 63, in « Rivista Diritto Finanziario », II, 139, in cui è stato ritenuto che possa farsi luogo alla applicazione dell'articolo 42 secondo comma, della legge di contabilità generale dello Stato « se ed in quanto sussista una norma sostanziale e non sia stato possibile provvedere all'assegnazione di fondi in bilancio, sì che la spesa venga a porsi come nuova nei soli riflessi formali della assegnazione di bilancio e della correlativa autorizzazione ad erogarla ». Vedasi anche Corte dei Conti, Sezione di controllo, 23 marzo, n. 64, *ivi*, pag. 299.

2) tutti i provvedimenti legislativi, che importino nuovi oneri finanziari per lo Stato sono soggetti alla suddetta disposizione:

3) le prescrizioni della norma costituzionale non viene rispettata col generico riferimento alle economie, alle entrate di bilancio, alle risorse di tesoreria, ovvero all'accensione di debiti; ma richiede che si ricorra a nuove imposizioni ovvero all'inaspimento di quelle esistenti, al maggior gettito dei tributi formalmente accertato mediante note di variazione.

La relazione esclude che il problema della copertura possa sorgere in sede di formazione del bilancio; tuttavia accenna incidentalmente che sarebbe contrario allo spirito, se non alla lettera della norma costituzionale, lo stanziamento in bilancio di un fondo di riserva per le nuove e maggiori spese autorizzate nel corso dell'esercizio finanziario poichè « si finirebbe con lo scontare in anticipo la inflazione della spesa ».

La Corte dei Conti invece, con foglio di osservazioni 23 gennaio 1957 n. 200, in sede di controllo dei decreti del Presidente della Repubblica 10 e 11 gennaio 1957, concernenti rispettivamente revisioni dei ruoli organici dei dipendenti statali e revisione dei ruoli organici del personale dell'Amministrazione autonoma delle Poste e Telecomunicazioni, attuate in base alla legge di delega 20 dicembre 1954, n. 1181, senza però l'indicazione della copertura per la maggiore spesa, ha ritenuto che non basta, per escludere l'applicazione del quarto comma dell'art. 81, che si rinvii la decorrenza della spesa al successivo esercizio finanziario. « A norma dell'art. 81 della Costituzione — ivi è affermato — la legge (sostanziale) che importi nuove o maggiori spese, anche se la erogazione debba essere iniziata a partire da un esercizio futuro, deve sempre indicare i mezzi per fronteggiarle, senza di che esse non possono essere comprese nel bilancio, che, essendo approvato con legge formale, può prevedere le spese già disposte e coperte con leggi sostanziali » (1).

La Corte costituzionale ha avuto modo di puntualizzare la questione (sentenza 11 marzo 1958, n. 9; 18 maggio 1959, n. 30) in giudizi promossi dal Presidente del Consiglio dei Ministri per illegittimità costituzionale di leggi regionali, fondata sulla mancata osservanza dell'art. 81.

Peraltro in tali giudizi la questione non fu risolta, poichè, lamentandosi in essi la mancata copertura anche per la parte di spesa relativa all'esercizio in corso, la Corte Costituzionale si limitò a rilevare che questo era motivo sufficiente per la dichiarazione di illegittimità costituzionale. La questione invece è stata risolta con la recente sentenza 19 dicembre 1959, n. 66, nella quale è affermato il principio che anche per le spese relative ad esercizi futuri spetta alla legge, che autorizza la spesa, di indicare anche la copertura relativa, mentre i bilanci, per il loro carattere formale, non possono a questo riguardo che attenersi alle disposizioni sostanziali contenute nella legge suddetta.

(1) In « Rassegna Parlamentare » già citata nel testo, pag. 9.

La questione, che in tal modo viene a prospettarsi, è in parte affine a quella già esaminata al n. 8: per il fatto che la norma costituzionale ricalca la formulazione dell'articolo 43 della legge di contabilità generale dello Stato, può ricavarsi infatti una duplice conseguenza; da un canto che essa consideri solo le leggi formali di variazione, come avviene per l'art. 43, e di ciò si è parlato al n. 8, dall'altro che essa si riferisca, e limiti la sua efficacia all'esercizio finanziario in corso, analogamente al suddetto art. 43. Si è visto già che il quarto comma dell'art. 81, nonostante una formulazione ricalcata sull'art. 43, si riferisce tuttavia non solo alle leggi formali di variazione, ma anche a quelle sostanziali per l'autorizzazione di spese; e del resto questa più estesa applicazione è comunemente accettata o comunque non ha formato oggetto di approfondite obiezioni. Ma una volta ammessa questa più estesa applicazione della norma costituzionale rispetto all'art. 43, non è poi più possibile ritenere che viceversa l'efficacia delle due norme sia la stessa, e cioè sia limitata all'esercizio in corso. Non bisogna infatti dimenticare che l'art. 43 non dice nulla quanto alla propria efficacia temporale e limitata, e se tuttavia è pur sempre vero che tale disposizione ha valore solo per l'esercizio in corso, ciò deriva dalla natura, dal contenuto e dall'efficacia delle leggi formali di variazione, in essa considerate, che, per essere integrative del bilancio, esauriscono la loro operatività con la fine dell'esercizio. Ciò val quanto dire che i limiti di efficacia dell'art. 43 sono quelli delle leggi formali di variazione in esso considerate.

Anche la norma costituzionale non contiene alcuna statuizione circa i limiti temporali della propria efficacia; i quali, quindi, sono parimenti quelli stessi delle leggi in essa considerate. Trattandosi di leggi formali di variazione, non vi è dubbio che anche per l'art. 81 esse si riferiscono (necessariamente) all'esercizio in corso; ma, trattandosi di leggi sostanziali di autorizzazione di spesa, l'efficacia della norma costituzionale è quella stessa della legge sostanziale di spesa, è limitata cioè all'esercizio in corso o si estende fino a comprendere gli esercizi futuri a seconda che la legge sostanziale comporti una spesa per l'esercizio in corso o anche per gli esercizi futuri.

Ciò del resto corrisponde all'intento del legislatore, quale risulta dai lavori preparatori, poichè è bene ricordare che la formulazione della norma non deve indurre a trascurare lo scopo per cui fu posta, e che era quello di contenere il disavanzo, creando una remora non già alla funzione di formazione del bilancio, ma all'attività e all'iniziativa legislative propriamente dette. Il proposito di contenere il disavanzo fu attuato, quindi, non già in relazione al singolo bilancio e nell'ambito dell'esercizio finanziario, ma in relazione alle norme sostanziali di autorizzazione della spesa e in funzione dei vari bilanci e dei vari esercizi finanziari, che si susseguono. Avuto riguardo a ciò, si può prendere atto dello scrupolo esecutivo con cui gli onorevoli Paratore e Pettrilli nella loro relazione del 1948 ritenevano contraria allo spirito dell'art. 81 la creazione in bilancio di un fondo di

riserva per far fronte a provvedimenti legislativi posteriori all'approvazione del bilancio; poichè ciò significherebbe che per non aggravare il disavanzo nel corso dell'esercizio finanziario, in effetti si creano le premesse di tale aggravio sin dall'inizio.

Ma questo rilievo richiama un'altro e va integrato con esso, e cioè che volendo escludere la necessità della copertura per le spese che occorrono in esercizi finanziari futuri, ne deriva un aggravio del disavanzo al momento stesso dell'approvazione del bilancio.

Pur rendendoci conto della delicatezza del problema, riteniamo tuttavia che il rigore della norma costituzionale, quale risulta dalla sua formulazione e dall'intento del legislatore costituente, sia tale da rendere necessaria la copertura non solo per le leggi formali di variazione, e non solo per le leggi sostanziali, che autorizzano spese occorrenti per l'esercizio in corso e che comunque possono e devono riferirsi a tale esercizio, ma anche per le leggi sostanziali che autorizzano spese relative agli esercizi futuri, ad esempio le c. d. spese continuative. Rispetto a questo ultimo caso, il rigore dei principi c'induce a recedere dalla contraria opinione manifestata in altra occasione (1).

11 - Quale poi sia o possa essere in concreto la copertura dipende dalla natura della spesa nonchè della legge che la autorizza: i «mezzi per farvi fronte» sono in sostanza i mezzi «idonei» a farvi fronte, tenendo presente che il fine per cui viene stabilita tale correlazione è quello di contenere il disavanzo. In altre parole, con una inversione dei termini della correlazione, si può anche dire che la copertura deve essere idonea, tenuto conto della natura della spesa, a contenere il disavanzo.

Per essere idonea una copertura deve innanzi tutto essere congrua e ciò comporta sia che vengano indicati l'importo e i limiti della spesa, sia che la copertura vi corrisponda. In secondo luogo deve essere effettiva, deve cioè valere effettivamente ad evitare un aggravio del disavanzo. Infine è necessario che questi elementi sussistano sin dal momento in cui la legge viene approvata, ai fini e per gli effetti del controllo di legittimità costituzionale (2).

L'intenzione originaria del legislatore costituente era quella di obbligare a creare per ogni spesa una nuova fonte di entrata, come ebbe ad esprimersi l'on. Corbino in sede di approvazione della norma costituzionale davanti l'assemblea costituente. Tuttavia non si può a questo riguardo non tenere presente che, esteso l'ambito di applicazione della norma fino a comprendervi le leggi di variazione con la disciplina per esse stabilita dall'articolo 43, il rigoroso criterio originario è venuto in parte ad attenuarsi. Secondo l'articolo 81, quale possa essere in concreto la copertura dipende dalla natura della spesa, nonchè della legge che vi provvede. In linea generale possono solo indicarsi alcuni limiti negativi, cui si accenna anche nella

relazione degli onorevoli Paratore e Petrilli, e cioè che non può ritenersi idonea copertura il riferimento generico alle maggiori entrate ovvero il riferimento alle riserve di tesoreria.

Volendo poi indicare i possibili mezzi di copertura, riesce arduo prevedere tutte le situazioni che in concreto possono aversi.

Anche rispetto alle leggi formali di variazione non può dirsi fino a che punto possa soccorrere la prassi formata in base all'art. 43, poichè non è certo che questa prassi risponda alla stretta osservanza dell'art. 43, o viceversa si sia venuta formando in base alle concrete disposizioni emanate per le variazioni, il che oltre tutto non consente di stabilire se l'art. 43 si proponeva un analogo scopo di contenere il disavanzo e fino a qual punto la prassi lo abbia perseguito. Comunque, per le leggi formali possono indicarsi, per approssimazione, come mezzi idonei di copertura, seguendosi in ciò l'esemplificazione contenuta nella relazione degli onorevoli Paratore e Petrilli, il maggior gettito delle entrate in genere o dei tributi, purchè regolarmente accertato e nei limiti in cui sia consentito accertarlo mediante note di variazione; lo storno dei fondi e le economie comunque altrimenti prodotte, purchè accertate mediante analoghe note di variazione; le entrate per prestiti consolidati o redimibili.

Riteniamo poi che a questi mezzi si possa aggiungere quello di nuove entrate per movimento di capitali.

Per quanto concerne le leggi (sostanziali), che introducono una spesa nuova o maggiore per l'esercizio in corso, occorre tenere presente che, nei limiti in cui la legge formale può variare il bilancio senza causare aggravio del disavanzo, non può ritenersi vietato a una legge sostanziale di seguire analogo procedimento: la norma sostanziale disporrà la spesa e indicherà il modo di farvi fronte nell'ambito del bilancio e senza aggravare i risultati; con la nota di variazione poi si provvederà ai relativi incumbenti formali. Costituiscono quindi idonei mezzi di copertura quelli già indicati per le leggi di variazione; e solo ad essi bisogna aggiungere, per la particolare efficacia che possono avere le leggi di autorizzazione e non hanno quelle di variazione, altresì quelli diretti a creare nuove fonti di entrata, in particolare mediante imposizione di nuovi tributi o inasprimenti di quelli esistenti.

Per quanto concerne infine le leggi (sostanziali) che autorizzano spese continuative, e nei limiti in cui queste spese incidono sui bilanci futuri, dovendosi escludere la possibilità di ricorrere a variazioni di bilancio, che al momento dell'approvazione della legge ancora non esistono, non vi è verosimilmente altra possibilità concreta che ricorrere a nuove fonti di entrata.

12 - I mezzi finanziari devono essere indicati nella legge che autorizza la spesa. Risulta anzi dai lavori preparatori che la formula del quarto comma fu accettata anche da chi aveva proposto il testo originario, proprio per questa attenuazione della prescrizione rispetto alla prescrizione pro-

(1) Vedasi «Civitas», 1950, n. 1 pag. 50 e seguenti.

(2) Vedasi «Corte Costituzionale», 11, marzo 1958, n. 9.

posta originariamente, la quale in effetti poteva essere più appropriata per un bilancio di cassa anziché di competenza.

Una conseguenza evidente è che il precetto della norma costituzionale è adempiuto in base alla semplice indicazione, e, ad esempio, per l'impegno della spesa non è necessario attendere o riscontrare comunque che si sia realizzata l'entrata.

Una volta indicati a fronte della spesa i mezzi finanziari per farvi fronte, spetta poi al bilancio e alle altre leggi formali integrative di tradurre in termini contabili tale correlazione.

Si è già visto come ciò avvenga in base alle leggi formali di variazione; qualche cenno occorre fare per il bilancio vero e proprio.

Attiene infatti al contenuto delle norme sostanziali questa correlazione necessaria, d'ordine costituzionale, fra spesa e mezzi finanziari per farvi fronte e quindi il bilancio non può scindere tale correlazione senza venir meno al carattere formale, che gli è proprio, senza cioè innovare la disciplina della norma sostanziale; in altri termini, il quarto comma dell'art. 81 non si applica in via diretta alla legge di approvazione del bilancio, poiché concerne le altre leggi diverse da essa, ma indirettamente si ripercuote anche su di essa, poiché, col creare in ogni legge (sostanziale) di autorizzazione della spesa una correlazione necessaria fra spesa ed entrata, impedisce che possa poi la legge di approvazione del bilancio, per il suo carattere formale, derogare a una legge sostanziale siffatta. Tenendo presente ciò, il problema più delicato sta nel vedere se sia compatibile con l'art. 81 il sistema ora vigente di leggi distinte per l'approvazione dello stato di previsione dell'entrata e per gli stati di previsione della spesa (1); e finché un tale sistema resta in vigore, come e su quale legge possa effettuarsi il controllo di legittimità costituzionale relativa alla suddetta correlazione fra spesa ed entrata.

La correlazione necessaria, di ordine costituzionale, è solo in un senso, nel senso cioè che la spesa è condizionata all'indicazione dell'entrata; non esiste invece nel senso inverso, nel senso cioè che l'entrata sia condizionata alla spesa. L'osservazione porta a esaminare se sia possibile riportare in bilancio la entrata senza la spesa per cui fu disposta. Il problema può atteggiarsi in modo vario a seconda delle situazioni concrete ed ha aspetti, che trascendono i fini e i limiti di questo studio.

Nulla vieta che l'entrata sia in rapporto di occasionalità con la spesa, nel senso che sia disposta in occasione della spesa, per fini che comprendono quello della copertura, ma vanno oltre il problema

finanziario specifico. In tale caso non dovrebbe esservi dubbio sulla possibilità di riportare in bilancio l'entrata anche se non vi si comprende la spesa.

Oppure l'entrata viene nella norma sostanziale disposta al solo scopo di fronteggiare la spesa: trattandosi di imposta o tassa, si dà il caso di imposta o tassa di scopo.

Per le imposte o per le tasse di scopo in linea di massima lo scopo non rientra fra gli elementi sostanziali della norma istitutiva; tanto che, venendo meno lo scopo per cui la imposta o la tassa fu istituita, non per questo la norma d'imposizione cessa di avere efficacia.

Alla stessa conclusione ci sembra che occorra attenersi anche nel caso in esame, nel quale l'art. 81 si limita a richiedere che l'entrata vi sia, a fronte della spesa, ma non anche necessariamente che vi sia soltanto in concorso con la spesa. Deriva da ciò che, a meno che la norma sostanziale non vincoli esplicitamente l'entrata alla spesa, in modo che tale vincolo debba essere ritenuto elemento sostanziale della statuizione, non può ritenersi vietato di riportare in bilancio l'entrata senza la spesa che ad essa diede luogo.

Naturalmente poi l'art. 81 non vieta la possibilità di omettere dal riportare in bilancio entrata e spesa insieme.

13 - I principi del terzo e quarto comma dell'art. 81 si applicano anche alle Regioni, comprese quelle a statuto speciale indicate nell'art. 116 della Costituzione.

L'Alta Corte per la Regione Siciliana ne fece infatti applicazione al bilancio della Regione in base all'art. 1 e all'art. 14 dello Statuto, che richiamano per la Regione i principi democratici che ispirano la vita democratica della Nazione e le leggi costituzionali dello Stato.

Norme analoghe si trovano nello statuto della Regione Sarda (artt. 1, 3, e 4), in quello della Regione del Trentino-Alto Adige (artt. 1, 4 e 5), della Regione della Valle d'Aosta (artt. 1 e 2). Sicché la Corte Costituzionale, ribadendo l'indirizzo dell'Alta Corte per la Regione Siciliana, lo ha esteso alle altre Regioni a statuto speciale (sentenza 25 febbraio 1958, n. 9, 14 luglio 1958, n. 54).

Nello statuto della Regione Trentino-Alto Adige l'art. 73 accentua il divario tra leggi di bilancio e leggi finanziarie, essendo ivi prevista per l'approvazione dei bilanci una particolare maggioranza, che non può ritenersi necessaria anche per leggi finanziarie (Corte Costituzionale, 9 marzo 1957, n. 7).

Le suddette norme degli statuti speciali sono poi ricalcate sulla falsariga degli artt. 115 e 117 della Costituzione, che hanno, o meglio avranno con la istituzione delle altre Regioni, efficacia generale.

(1) Sul dibattuto problema della revisione della procedura relativa alla approvazione del bilancio, vedasi MACCANICO: *L'art. 81 della Costituzione*, ecc., in « Studi sulla Costituzione », vol. II, pag. 515 e segg.

NOTE DI DOTTRINA

- G. COLETTI: Sulla responsabilità dello Stato per l'attività del sindaco quale ufficiale di governo. « Foro It. », 1959, I, 915.
- A. GLEIJESES: Ordinanze d'urgenza del sindaco e responsabilità. « Foro It. », 1959, IV, 97.
- F. CARUSI: Sulla pretesa responsabilità dello Stato per la esecuzione di ordinanze sindacali contingibili ed urgenti in materia edilizia. « Foro It. », 1959, IV, 265.
- M. LA TORRE: Provvedimenti del sindaco e responsabilità dello Stato. « L'amministrazione It. », 1959, 889.
- G. COLETTI: Ancora sulla responsabilità dello Stato per l'attività del sindaco quale ufficiale del governo. « Foro It. », 1960, IV, 6.
- A. CUTRERA: Della distinzione, in tema di provvedimenti di urgenza, fra attività ordinatoria del sindaco e attività materiale di esecuzione degli ordini. « Giur. It. », 1960, I, 1, 296.
- C. CINTOLESI: La responsabilità per gli atti del sindaco quale ufficiale di governo e per l'attività esecutiva degli organi comunali. « Foro Padano », 1960, I, 163.

In poco più di sei mesi dalla pubblicazione della nota sentenza n. 1718/59 della Corte di Cassazione resa in causa tra il Ministero dell'Interno contro il Comune di Napoli ed altri il numero di interventi della dottrina sull'argomento dell'attribuzione allo Stato della responsabilità per atti illegittimi conclusi dal sindaco nello svolgimento di funzioni di ufficiale di governo supera notevolmente quello degli studi e degli articoli dedicati ad altre questioni giuridiche, non solo nello stesso periodo di tempo ma anche in periodi molto più lunghi. Questo è il segno più evidente, a nostro avviso, non solo dell'importanza teorica del problema in discussione, ma anche dei suoi rilevanti riflessi pratici; ma è anche il sintomo della inquietudine che la decisione della Corte Suprema ha accentuato, tra gli studiosi, la cui sensibilità non può non avvertire che nella delicata materia la situazione che si è creata è di vero e proprio equilibrio instabile.

Gli studi sopra indicati vanno dalla adesione incondizionata del Coletti e del Gleijeses alla critica

del La Torre, dalla opposizione recisa del Carusi alle soluzioni di compromesso proposte dal Cutrera e dal Cintolesi.

L'argomento fondamentale posto a base della decisione della Corte Suprema è che « l'attività del dipendente può essere riferita all'ente pubblico soltanto quando questa costituisca ed appaia come esplicazione dell'attività dell'ente, cioè, sia diretta all'attuazione degli scopi propri dell'ente. Ora, se, nell'esercizio delle funzioni di ufficiale di governo il sindaco (ed i dipendenti comunali che in tali funzioni lo coadiuvano e l'assistono) attuano scopi propri dello Stato ed estranei agli scopi dell'ente autarchico territoriale, è chiaro che il riferimento dell'attività del dipendente comunale *che espliciti funzioni di governo* al comune invece che allo Stato è impossibile ».

Ci sembra che il sofisma che si annida nella motivazione sopra trascritta stia proprio nell'inciso sottolineato. La sentenza, infatti, dà per ammesso quello che deve essere dimostrato e che cioè i dipendenti comunali quando svolgono attività di esecuzione delle ordinanze contingibili ed urgenti emanate dal sindaco, esplichino funzioni di governo (cioè funzioni dello Stato). Essi, invece, svolgono soltanto funzioni inerenti al loro ufficio che è quello di impiegati dell'ente Comune, le cui attività e i cui scopi sono quelli stabiliti nella legge comunale e provinciale e nelle altre leggi che glieli attribuiscono nell'*unico modo* in cui il legislatore, attribuisce funzioni di diritto pubblico: stabilendo cioè, il carico della spesa.

Distinguere tra le funzioni svolte dal Comune quelle esplicate nel solo interesse del Comune da quelle esplicate nell'interesse anche dello Stato o solo dello Stato è compito di politica legislativa, ed è, appunto, il presupposto di quelle leggi (di cui recentemente si sono avuti molti esempi, in materia di scuole elementari, di accasermamento della polizia ecc.) le quali attribuiscono allo Stato funzioni già pertinenti ai Comuni e viceversa. Ma finché il legislatore non interviene a modificare la situazione giuridica esistente in materia di ripartizione di competenze amministrative, non può l'interprete sostituirsi ad esso, arrivando al risultato di attribuire ad un ente pubblico determinate funzioni, di cui deve sopportare la spesa, senza che ne assuma alcuna responsabilità.

In altri termini, sindaco e dipendenti comunali quando svolgono le c.d. « funzioni di governo » spenderebbero legittimamente i denari del Comune

finchè non ledono i diritti dei cittadini, ma appena questa lesione si verifica, chi ne risponde è lo Stato; la loro dipendenza organica passa quindi da un ente all'altro a secondo che svolgano *nella stessa materia* un'attività legittima o illegittima.

Ci sembra superfluo accennare alle gravissime conseguenze cui potrebbe portare l'indirizzo affermato dalla Corte Suprema in materia, ad esempio, di concessione di pubblici servizi, quando concessionario sia un ente pubblico, in relazione al quale si dovrebbe in ogni caso di attività lesiva di diritti di terzi stabilire se si tratti di attività svolta in attuazione di scopi propri dell'ente ovvero al conseguimento di scopi propri di altro ente.

Il delicato problema sarà naturalmente sottoposto di nuovo all'esame della Corte Suprema, al fine di stabilire quali debbano essere, eventualmente gli interventi legislativi necessari ad evitare che lo Stato possa rispondere dell'attività di persone (sindaco e dipendenti comunali) sulla cui scelta non ha alcuna possibilità di influire, e sulle quali non può esercitare alcun efficace controllo.

G. LANDI e G. POTENZA: Manuale di diritto amministrativo. Ed. Giuffrè, 1960.

Ultimo comparso nella collana dei manuali giuridici dell'emerita Casa Editrice Giuffrè, questo volume è in tutto degno del tono conferito alla collana dalla prima opera, il prezioso ed insostituibile *Manuale di Diritto Privato del Presidente TORRENTE*; nè esso sfigura al confronto con il *Manuale di Diritto Amministrativo* del SANDULLI del quale abbiamo messo in rilievo i pregi su questa stessa « Rassegna » (1958, pag. 1).

Possiamo onestamente affermare che tutto quello che ci si deve attendere da un manuale giuridico lo troviamo completamente in quest'opera di due tra i migliori magistrati del Consiglio di Stato.

Il rigore scientifico temperato dalla lunga esperienza giudiziaria, la completezza della informazione e della documentazione, l'equilibrio nel suggerire soluzioni di questioni controverse per le quali non si esita talvolta a mettere in rilievo la non adesione a decisioni dello stesso Consiglio di Stato o alle idee espresse dagli autori in altri studi, ed infine lo stile piano ed omogeneo tale da rendere impossibile distinguere quale parte dell'opera debba attribuirsi all'uno o all'altro autore, sono queste le

doti che rendono quest'opera uno strumento di consultazione e di lavoro indispensabile.

Nel quadro generale dell'opera, svolta secondo il piano ormai tradizionale, riteniamo opportuno segnalare la trattazione relativa al rapporto di impiego pubblico, quella relativa all'espropriazione per pubblica utilità e quella relativa alla giurisdizione amministrativa. Una lettura completa di queste tre parti del volume ci sembra consigliabile per tutti non fosse altro per richiamare alla mente idee e problemi che a chi non si occupa quotidianamente delle speciali materie possono facilmente sfuggire.

È appena il caso di accennare che le note (la cui collocazione a pie' di pagina evita opportunamente di appesantire la esposizione) sono importanti quanto il testo ed impegnano chi non intenda peccare di superficialità a controllare i testi e le decisioni in esse richiamati.

Per quanto concerne problemi particolari, di più diretto e contingente interesse per l'Avvocatura, richiamiamo l'attenzione sul punto relativo alla interpretazione dell'art. 62 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato, il quale, secondo gli Autori, dev'essere inteso nel senso che la responsabilità dell'impiegato per inesecuzione del giudicato amministrativo è subordinata necessariamente alla preventiva determinazione del modo di esecuzione della sentenza da parte del Consiglio di Stato, ai sensi dell'art. 27, n. 4 del T. U. 26 giugno 1924, n. 1054 e costituisce, perciò, una eccezione e non un caso particolare di applicazione del precedente art. 22.

Sul punto relativo al valore giuridico dei capitoli generali d'onere il Manuale dà atto delle differenti opinioni, pur segnalando che prevalente (solo nella dottrina *n. d. r.*) è l'opinione che si tratti di norme contrattuali. Nella nota, è secondo il solito, data precisa notizia di tutti gli scritti più notevoli sull'argomento, compresi, ovviamente, quelli comparsi su questa Rassegna.

Anche per quanto concerne il ricorso straordinario al Capo dello Stato, il Manuale segue l'opinione che esso sia tuttora compatibile con il nostro ordinamento costituzionale, ma le opinioni contrarie sono pure qui documentate.

Due preziosi indici, quello cronologico delle leggi citate e quello analitico per materia completano il volume facilitandone notevolmente la consultazione.

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

AMMASSI - Autorità giudiziaria o amministrativa - Ammasso dell'olio - Ente gestore - Diritto al rimborso degli oneri - Accertamento dei presupposti - Necessarietà - Difetto di giurisdizione. (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sent. 3339/59 - Presidente: Oggioni; Est.: Rossano; P.M.: Tavolaro (diff.) - Ministero Agricoltura c. Cons. Agr. Prov. Cagliari).

Secondo le combinate disposizioni degli artt. 2 e 3 della legge 28 giugno 1956, n. 596 non può essere riconosciuto agli enti gestori dell'ammasso dell'olio un diritto soggettivo al rimborso di oneri che possa incondizionatamente farsi valere nei confronti della Amministrazione dello Stato in conseguenza del mancato collocamento dell'olio di produzione 1947-48 per causa di forza maggiore. Infatti, dette norme prevedono che i predetti oneri debbano essere accertati e liquidati dall'Amministrazione secondo un procedimento particolare e necessario per l'accertamento dei presupposti e da esperirsi con modalità peculiari.

Pertanto, a questo riguardo un diritto soggettivo a favore dell'ente gestore, può profilarsi soltanto dopo l'atto di accertamento che definisce il procedimento predetto; ed in mancanza di tale atto deve essere dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Trascriviamo integralmente la motivazione in diritto della sentenza:

«Preliminare è l'esame del secondo motivo del ricorso col quale le Amministrazioni deducono il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Esse sostengono che l'accordo intercorso tra la Sezione provinciale alimentazione di Cagliari e il Consorzio agrario provinciale di Cagliari riguardò lo svolgimento di un rapporto di diritto pubblico di gestione dell'olio conferito all'ammasso e quindi di proprietà dello Stato, e, che, concernendo la gestione beni dello Stato, il Consorzio debba considerarsi un agente contabile tenuto a rendere il conto, rispetto al quale sussiste la competenza della Corte dei Conti, senza che si possa agire separatamente per una singola partita davanti al giudice ordinario.

Poichè l'eccezione concerne una questione di giurisdizione, questo Supremo Collegio, nei limiti necessari per risolverla, può accertare il fatto e qualificarlo giuridicamente.

Risulta dagli atti (lettera del 22 marzo 1949 della Sepral di Cagliari al Consorzio provinciale dell'alimentazione di Cagliari), e non contestato,

che il 21 maggio 1949 furono raggiunti i seguenti accordi: il Consorzio fu «incaricato» dalla Sepral di Cagliari «di ritirare dall'ammasso di Lucca quintali 1200 di olio, rappresentanti la quota assegnata dall'Ispettorato regionale dell'alimentazione di Cagliari alla Sepral stessa»: e fu inoltre «invitato a prendere immediati accordi..... per il finanziamento e ritiro dell'olio»; il Consorzio aveva diritto alle spese in lire 3295 a quintale; il prezzo di cessione ai grossisti fu stabilito in lire 53.700 al quintale; 600 quintali dovevano essere «immagazzinati» dal Consorzio e gli altri 600 quintali dovevano essere ripartiti tra grossisti di cui la Sepral si riservava di precisare i nomi;

sui 600 quintali «immagazzinati» al Consorzio era riconosciuto un compenso di distribuzione di lire 1000 a quintale, a parte il rimborso degli oneri di finanziamento il cui ammontare la Sepral si riservava di precisare: la stessa Sepral di riservava di precisare il prezzo definitivo di cessione ai singoli assegnatari.

La Corte di Appello, nell'impugnata sentenza, ha considerato che pur non essendo stato esibito il verbale del 21 marzo 1949, cui la suindicata lettera faceva riferimento, doveva escludersi in base al contenuto suindicato degli accordi specificati nella suindicata lettera, che il Consorzio avesse acquistato l'olio.

Ed invero, l'incarico di ritirarlo e di provvedere al finanziamento, la previsione di rimborso delle spese e degli oneri del finanziamento, e la precisazione che l'olio avrebbe dovuto essere ripartito secondo le assegnazioni della Sepral dimostrano che non fu concluso un contratto di compravendita ma che l'olio rimase a disposizione della Sepral e che gli accordi furono previsti per l'attuazione dello immanente fine pubblico di disciplina di un rapporto di gestione di un prodotto di ammasso destinato all'approvvigionamento secondo le norme inderogabili del tempo.

Ma se l'oggetto degli accordi esclude la vendita, esso esclude che agli accordi stessi siano applicabili le norme sul deposito e sul mandato onde il Consorzio possa agire in giudizio deducendo diritti in base agli schemi tipici di detti istituti, come invece la Corte di Appello ha ritenuto.

Lo stesso resistente Consorzio pone in rilievo che il D.L. 7 maggio 1948, n. 1235, art. 2, n. 8, prevede che i Consorzi potevano eseguire «per conto e nell'interesse dello Stato le operazioni necessarie per il ricevimento, la conservazione, la distribuzione di merci e prodotti di qualsiasi specie»; e sostiene

che in tale previsione debbano inquadrarsi gli accordi suindicati.

Ora il rapporto tra lo Stato e Consorzio relativo a detta attività non può considerarsi di diritto privato in quanto l'attività era svolta per conto e nell'interesse dello Stato » per perseguire un fine di diritto pubblico e concerneva prodotti che erano divenuti di proprietà dello Stato per effetto di una speciale disciplina di espropriazione, e che potevano cessare di esserlo a seguito di provvedimenti di assegnazione da parte degli organi competenti.

E in relazione appunto alla pubblicità del rapporto lo stesso art. 2, n. 8 del citato decreto stabilì che i Consorzi, per detta attività, dovessero avere una gestione separata da quella concernente le altre loro attività.

Consegue che la misura dei diritti e degli enti gestori per le attività in tema di ammassi si deve innanzi tutto desumere dalle specifiche previsioni degli accordi e che i principi che disciplinano gli schemi negoziali di diritto privato si possono applicare soltanto in coerenza e nei limiti consentiti dalla natura di negozio di diritto pubblico degli accordi stessi.

Per tale indagine deve ritenersi competente in linea di principio il giudice ordinario (salvo quanto si dirà in seguito per il caso in esame) e non la Corte dei Conti perchè trattasi di indagine che non inerisce ad un giudizio officioso sui conti o di responsabilità contabile ma inerisce ad un giudizio ad istanza di parte per il quale detta giurisdizione non è prevista dal T.U. 12 luglio 1934, n. 1214 delle leggi sulla Corte dei Conti e dal regolamento di procedura 13 agosto 1913, n. 1038 se non in relazione a leggi speciali ed a particolari situazioni di fatto e di diritto (cfr. 57 del testo unico in relazione all'art. 25 legge 7 luglio 1907, n. 429; art. 57 del regolamento di procedura in relazione all'articolo 73 d. 18 novembre 1923, n. 2440 sulla contabilità generale dello Stato; art. 56 del T. U. e 52-55 del regolamento in relazione all'art. 20 T.U. 17 ottobre 1922, n. 1401, modificato dall'art. 26 della legge 16 giugno 1939, n. 942, oltre la previsioni su i ricorsi in materia di pensioni e quelli concernenti il contenzioso del pubblico impiego dei dipendenti della stessa Corte).

Ma tuttavia sussiste nel caso in esame il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

La domanda del Consorzio è diretta ad ottenere la condanna dell'Amministrazione a pagare la differenza tra la somma ottenuta della vendita dell'olio, di produzione dell'annata 1947-48, presso di esso depositato di sua iniziativa, e i maggiori oneri derivanti dal mancato collocamento ai prezzi ufficiali dell'olio stesso.

La Corte di Appello ha accolto la domanda ritenendo applicabile l'art. 1720 C.c circa il rimborso delle spese e compenso del mandatario.

Ma in coerenza con l'enunciato principio che le norme degli schemi negoziali di diritto privato possono applicarsi nei limiti consentiti dalla natura pubblica del rapporto, il diritto potrebbe riconoscersi soltanto se, in base agli accordi a principi generali o a disposizione di legge in materia, l'in-

cidenza del rischio per la mancata vendita dell'olio ai prezzi ufficiali dovesse ritenersi a carico della Amministrazione.

Il Consorzio richiama l'art. 2 della legge 28 giugno 1956, n. 596 il quale dispone:

« È autorizzata la liquidazione a carico dello Stato dell'onere derivante dal mancato collocamento, per causa di forza maggiore, entro il termine previsto ed ai prezzi ufficialmente fissati, dall'olio di produzione 1947-48, del contingente affluito agli oleari del popolo ai sensi del decreto legislativo 29 ottobre 1947, n. 1216 ».

La disposizione peraltro deve intendersi in combinazione con quella del successivo art. 3 secondo comma cui: « l'effettiva entità degli oneri a carico dello Stato a termini della presente legge verrà accertata e liquidata dal M. A. F. (Ministero Agricoltura e Foreste) attraverso l'esame dei rendiconti finali di gestione, da compiere e da presentare dagli enti gestori.

Le modalità per la compilazione e la presentazione dei rendiconti finali di gestione saranno stabilite, previo parere della Corte dei Conti, dal Ministero dell'Agricoltura d'intesa con quello del Tesoro ».

Le disposizioni dunque non riconoscono un diritto soggettivo al rimborso che possa incondizionatamente farsi valere in conseguenza della mancata collocazione dell'olio, ma prevedono che gli oneri derivanti dal mancato collocamento dell'olio di produzione dell'annata 1947-48, per causa di forza maggiore, debbano essere accertati e liquidati dall'Amministrazione secondo un procedimento particolare e necessario per l'accertamento dei presupposti e da esperirsi con modalità peculiari.

Un diritto soggettivo pertanto potrebbe profilarsi soltanto dopo l'atto di accertamento, che definisca il procedimento cui è fatto cenno.

E nell'attuale mancanza di codesto atto deve dichiararsi il difetto di giurisdizione del giudice ordinario.

Non condividiamo il punto di vista della Corte Suprema la quale ha ritenuto che, in sostanza, si versi in un caso di difetto temporaneo di giurisdizione dell'Autorità giudiziaria ordinaria.

Ci sembra che tra gli articoli del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti citati nella sentenza manchino proprio quelli decisivi e cioè gli artt. da 44 a 55.

Basta, infatti, leggere l'art. 44 per convincersi che il giudizio su quel rendiconto che secondo la sentenza in esame deve essere presentato dall'Ente gestore dell'ammasso, quale presupposto essenziale del procedimento contenzioso, è proprio devoluto alla Corte dei Conti e soltanto alla Corte dei Conti.

D'altronde, la questione non è nuova e le stesse Sezioni Unite della Corte Suprema con sentenza 17 novembre 1928 (in « Giur. It. », 1929, I, 1, 86) hanno già nettamente deciso che nel caso di responsabilità conseguente alla gestione tenuta da privati per conto e nell'interesse dello Stato (come appunto nel caso degli ammassi) le controversie derivanti da questi rapporti per la determinazione del debito de

gestore e delle relative responsabilità, rientrano tra quelle su cui è competente la Corte dei Conti, con esclusione della competenza del giudice ordinario.

Sull'argomento consigliamo di leggere lo scritto dell'allora Presidente della Corte di Cassazione D'AMELIO e dall'allora Presidente della Corte dei Conti GASPERINI su: I contatti giurisdizionali della Corte di Cassazione e della Corte dei Conti. (in « Riv. Dir. Pubbl. », 1930, I, 242 e segg.).

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Governo dimissionario - Decreto ministeriale di concessione di acqua pubblica - Validità. (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sent. n. 3430/59 - Pres.: Oggioni; Est. Favara; P.M.: Pomodoro (concl. conf.); Wobbe c. Ministero LL. PP.

Il decreto che concede una piccola derivazione di acqua pubblica ben può essere emanato anche dal Ministro dei LL. PP. di un governo dimissionario prima della formazione del nuovo Gabinetto e della immissione dei nuovi ministri nel possesso della loro carica.

Trascriviamo la parte di motivazione della sentenza che si riferisce alla massima sopra indicata.

Col secondo motivo, poi, il ricorrente censura la sentenza denunciata per aver ritenuto che il decreto in esame poteva essere adottato da un Ministro dimissionario perchè costituente un atto di ordinaria amministrazione, deducendo che non poteva esso rientrare in tale categoria di atti, dal momento che esso aveva ad oggetto una concessione trentennale che modifica la precedente destinazione dell'acqua pubblica e dovendo essere emesso con l'intervento di due ministri, previo parere del Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici.

La censura è infondata.

Poichè dopo le dimissioni del Governo e fino alla formazione del nuovo Gabinetto ed all'ammissione del Ministro nel possesso della loro carica, i Ministri dimissionari restano in carica per il disbrigo degli affari in corso e di quelli di ordinaria amministrazione, deve bene considerarsi concessa una piccola derivazione di acque pubbliche con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici firmato da un Ministro dimissionario in esito ad un'istruttoria già in corso in tale momento.

Va, a tale proposito, notato anzitutto che nessuna norma costituzionale prevede una diminuzione dei poteri spettanti ai Ministri dimissionari fino al momento della formazione del nuovo Gabinetto e la formula secondo la quale essi restano in carica per gli affari di ordinaria amministrazione e per quelli in corso è dovuta alla prassi costituzionale ed alle consuetudini da essa elaborate: i limiti di tale potere, poi, sono piuttosto affidati alla sensibilità politica dei Ministri dimissionari, e del Governo che ha rassegnato le dimissioni che a norma concreta, nè è prevista alcuna sanzione di nullità per gli atti comunque emanati dal Governo dimissionario, mentre è necessità che lo Stato non cessi per un istante solo di avere un governo che ne curi gli interessi e gli affari.

Mentre, perciò, per atto di ordinaria amministrazione dovrà piuttosto intendersi non quello che tale risulti secondo le categorie civilistiche, od a mente dell'articolo 320 C.c., ma quello che non impegni la politica del futuro Governo, o che invece riaffermi od attui la politica del Governo dimissionario, in quanto già condannata dal Parlamento attraverso il voto contrario di una delle due Camere, e di entrambi su la speciale mozione di sfiducia di cui allo articolo 94 della vigente Costituzione, la responsabilità che, in ogni caso, il Ministro dimissionario potrà assumere compiendo atti che comunque vengono a violare la prassi costituzionale, eccedendo l'ordinaria amministrazione, potrà, se mai, dar luogo a responsabilità politica del Ministro di fronte al Parlamento, od al Governo, ma in nessun caso alla giuridica nullità dell'atto da lui compiuto, sia che tale atto sia stato compiuto perchè ritenuto per errore, di ordinaria amministrazione o relativo ad affari in corso, o sia, comunque, perchè ritenuto dettato dalla necessità inderogabile ed indilazionabile di un provvedimento immediato, o da altri motivi comunque politicamente apprezzabili.

Sotto nessuno degli indicati profili, pertanto, potrà dirsi illegittima la concessione di cui è causa sia perchè correttamente accordata dal Ministro sia pure dimissionario, ma in esito ad un'istruttoria già da tempo in corso, e, perciò, quale « affare in corso » come tale sicuramente attuabile dal Ministro dimissionario, anche secondo la prassi costituzionale sopra ricordata e sia ancora, perchè, in nessun caso la violazione della prassi stessa potrebbe dare luogo ad una nullità giuridicamente rilevabile davanti al giudice amministrativo, cosicchè non occorre neppure scendere ad esaminare se la concessione di una piccola derivazione costituisca, o meno, atto di ordinaria amministrazione secondo le norme civilistiche, dal momento che queste non sarebbero in alcun caso applicabili alla specie in esame interamente governata dal diritto pubblico, non meno che dalle necessità cogenti ed inderogabili dello Stato, come tali valutabili solo dal Parlamento nell'idonea sua sede politica prevista dalla carta costituzionale.

La soluzione ci sembra di ovvia esattezza.

Sull'argomento vedi anche la decisione n. 713 del 4 luglio 1956 della IV Sezione del Consiglio di Stato (Pres.: Stumpo; Est.: Landi, Ric.: Gentili in « Il Consiglio di Stato », 1956, I, 858).

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Art. 41, 1° comma, C. p. c. - Provvedimento di inibitoria ai sensi degli artt. 700 a 702 C. p. c. - Istanza regolamento giurisdizione - Ammissibilità - Sospensione temporanea atto amministrativo - Equivale a revoca - Violazione art. 4, legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E. (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sent. n. 3262/59 - Pres.: Oggioni; Est.: Rossano, P.G.: Pomodoro (conf).

Ai sensi dell'art. 41, I comma C.p.c., l'esperimento del regolamento di giurisdizione è precluso dalla decisione in merito della causa emessa dal Giudice di 1° grado e cioè da una decisione che

abbia pronunciato in primo grado sulla proponibilità dell'azione e che sia suscettibile di impugnazione. È pertanto ammissibile, secondo la predetta disposizione, l'istanza di regolamento di giurisdizione avverso provvedimento del Pretore emesso a termini degli artt. 700 a 702 C.p.c. e con il quale si sospende l'esecuzione di decreto prefettizio di espropriazione per p. u., in quanto che il provvedimento stesso non concerne la proponibilità della azione dedotta in giudizio.

Anche a voler considerare l'inibitoria quale mera azione di carattere preventivo e definitivo, tuttavia essa, in quanto attua una tutela giurisdizionale preventiva, ha fine cautelare, in attesa del giudizio di merito e la definitività del provvedimento è acquisita soltanto dalla definizione del giudizio stesso. Conseguenza che il provvedimento, per gli stessi limiti della sua funzione, non può pregiudicare la questione di ammissibilità della azione nel giudizio di merito.

Il Giudice ordinario non ha il potere di pronunciare la temporanea sospensione dell'atto amministrativo, in quanto che la sospensione è una revoca temporanea dell'atto medesimo e viola quindi l'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, secondo cui il giudice deve limitarsi a conoscere degli effetti dell'atto in relazione alla lesione del diritto dedotta in giudizio, ma non può revocare o modificare l'atto amministrativo.

Le massime sopra trascritte costituiscono sostanzialmente la motivazione di questa sentenza che riafferma principi sui quali non dovrebbero più essere consentiti dubbi.

Sul concetto di pronuncia di merito preclusiva della proponibilità del regolamento di giurisdizione V.: da ultimo la Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sent. n. 2520/59.

FALLIMENTO - Insinuazione tardiva - Decadenza per mancata costituzione in giudizio - Riproponibilità - Esclusione. (Corte di Cassazione, Sez. I, Sent. n. 2490/59 - Pres.: Torrente; Est.: Novelli; P.M.: Tavolaro (concl. conf.), Finanze c. Fall. Soc. Forni).

È inammissibile la riproposizione di una domanda di insinuazione tardiva precedentemente proposta e non iscritta a ruolo nel termine di cinque giorni prima dell'udienza fissata dal giudice delegato.

Trascriviamo integralmente la motivazione in diritto della sentenza.

L'unica questione prospettata nel ricorso verte sull'ammissibilità della riproduzione di una domanda di insinuazione tardiva precedentemente proposta e non iscritta a ruolo, nel termine di cinque giorni prima dell'udienza fissata dal giudice delegato.

La dichiarazione tardiva di credito è regolata dall'art. 101 della legge sul fallimento, ove, nel secondo comma, è stabilito che « le parti si costituiscono a norma dell'articolo 98 terzo comma ». Quest'ultima disposizione, nel disciplinare l'oppo-

sizione dei crediti esclusi o ammessi con riserva, sancisce che « almeno cinque giorni prima della udienza — fissata dal giudice delegato — i creditori devono costituirsi. Se il creditore non si costituisce, l'opposizione si reputa abbandonata ».

La sentenza impugnata, decidendo che la decadenza comminata dall'art. 98, comma 3°, legge fallimentare, per la mancata costituzione in termini, è applicabile anche al creditore che inoltra domanda di insinuazione tardiva di credito, ha osservato che il richiamo dell'art. 101 al terzo comma del citato art. 98 non deve indendersi limitato alla sola prima parte della disposizione che stabilisce il termine entro il quale deve avvenire la costituzione, ma deve essere esteso anche alla seconda parte in forza della quale la mancata costituzione importa che « l'opposizione si reputi abbandonata ». Ciò in quanto la distinzione non trova riscontro nella legge, la quale ha inteso imprimere al procedimento di insinuazioni, presentate dopo l'approvazione dello stato passivo, una maggiore speditezza rispetto a quello predisposto per la domanda di ammissione al passivo in via normale, assimilandolo a quelle delle opposizioni ed eliminando così le operazioni della prima fase previste dagli artt. 93-97 L.D., onde l'irrilevanza dell'argomentazione secondo cui, nel caso delle dichiarazioni tardive, non ricorrerebbe la ragione fondamentale della sanzione stabilita dalla seconda parte dell'art. 39, l'esigenza cioè di trattare congiuntamente tutte le cause di opposizione allo stato passivo.

Col primo motivo, la ricorrente contesta che il richiamo fatto dall'art. 101 al 3° comma dell'articolo 98 si estenda integralmente a tutta la disposizione e insiste nell'assunto che tale richiamo riguarda solo la prima parte del comma, che regola i termini per la costituzione, e non la seconda parte, che concerne le conseguenze processuali della mancata costituzione.

La tesi, già discussa e disattesa da elaboratissime decisioni di magistrature di merito, è resistita, oltre che dalle esatte considerazioni della sentenza denunziata, dal rilievo che difetta assolutamente il benchè minimo elemento letterale che possa indurre a ritenere il rinvio normativo limitato al precetto e non alla sanzione. Può escludersi, invece, con tutta sicurezza che la dizione dell'art. 101 (le parti si costituiscono a norma dell'art. 98, 3° comma) implichi un rinvio alle forme di costituzione e non anche alla comminatoria di decadenza, perchè la stessa espressione si legge al secondo comma dell'articolo precedente (100) in tema di impugnazioni dei crediti ammessi, sottoposte come le opposizioni allo stesso termine di proposizione, decorrente dal deposito dello stato passivo, e in ordine alle quali, stante anche l'esigenza di assicurare la possibilità del giudizio cumulativo, ogni distinzione, quanto al rinvio, tra precetto e sanzione è addirittura assurda.

Posto che l'interpretazione letterale induce a ritenere che il legislatore abbia inteso sottoporre i due istituti (opposizione — insinuazione tardiva) alla medesima disciplina giuridica, non vale opporre che sul piano teorico l'assimilazione dei due istituti non è corretta, stante l'evidente differenza

strutturale delle fattispecie, caratterizzate l'una da una pretesa che, per essere diretta alla modifica dello stato passivo già costituito, è sottoposta nel suo esercizio ad un termine categorico e l'altra da una pura variazione della situazione passiva che non ha riferimento all'esercizio di un'azione già avvenuta e che la legge non sottopone ad un termine, ma si limita a consentire fino a quando non siano esaurite le ripartizioni dell'attivo fallimentare.

Invero, ai fini in discussione l'eventuale dubbio sull'estensione del rinvio, più che sulla base delle differenze strutturali tra i due istituti (che non escludono l'assimilazione sul piano legislativo) andrebbe risolto, mercè un controllo dei limiti di coincidenza circa le finalità pratiche che il legislatore si è preposto; e nella specie l'esigenza di assicurare un rapido svolgimento della procedura di accertamento del passivo, nell'interesse comune dei creditori, postula appunto la sanzione per la inosservanza del precetto legislativo, anche nel caso delle insinuazioni tardive.

Più delicata è l'altra argomentazione della ricorrente svolta nel secondo motivo, per sostenere la riproponibilità del ricorso per l'ammissione, tardiva, al passivo, cui non sia seguita la rituale costituzione, indipendentemente dalla fondatezza della tesi propugnata col primo motivo di ricorso. Anche a voler ritenere — si afferma — che l'articolo 101 della legge speciale richiami integralmente il terzo comma dell'art. 98, deve pure considerarsi che, secondo i principi generali, l'abbandono della istanza (volontaria o presunta dalla legge) non può essere intesa come abbandono del diritto, il quale può quindi essere azionato con la proposizione di una nuova domanda, salvo particolari limitazioni, quale quella di specie attinente al mancato esaurimento di tutte le ripartizioni dell'attivo fallimentare. Prevenendo poi l'obiezione che è riconosciuta ormai senza contrasto la decadenza definitiva dell'opposizione e la non riproponibilità del credito nella forma dell'insinuazione tardiva, nei riguardi del creditore opponente allo stato passivo che non siasi costituito nei termini di cui al comma terzo dell'art. 98 (cfr. al riguardo Cassazione 31 marzo 1959, n. 949), la ricorrente rileva che l'opposizione contro lo stato passivo da parte del creditore escluso e ammesso con riserva si inquadra nel regime delle impugnazioni, onde la giustificazione della non riproponibilità del medesimo atto, mentre il processo di insinuazione tardiva del creditore non presuppone una precedente attività contenziosa, un provvedimento del giudice suscettibile di divenire definitivo e non ha carattere di impugnazione cui sia applicabile il principio della consumazione.

Equiparata, cioè, alla domanda giudiziale (e non ad un atto di impugnazione), l'istanza di ammissione tardiva in caso di mancata costituzione dà luogo, secondo la ricorrente, soltanto all'estinzione del processo, che postula la possibilità della riproposizione e non può portare alla perdita del diritto.

Anche tali rilievi sono fondati.

Che nel caso di rinvio alla disciplina di altro istituto possono, nelle due fattispecie, non coincidere gli effetti relativi all'applicazione del testo legi-

slativo, ritiene questa Corte costituire criterio interpretativo del tutto corretto; non risultando esatte, invece, le premesse del ragionamento seguite nel ricorso.

Indubbiamente, in conseguenza del rinvio la ultima parte del secondo comma dell'art. 101 deve leggersi: se il creditore non si costituisce, la richiesta (tardiva) di ammissione al passivo si reputa abbandonata. Ora, nella nomenclatura giuridica i termini abbandono di istanza e abbandono di domanda non hanno un preciso significato: vero che normalmente, discutendosi dei modi e delle diverse finalità in tema di desistenza da una lite, distinguendosi cioè la rinuncia al diritto con l'azione si è fatto valere dal recesso soltanto dal giudizio senza compromettere l'azione, dottrina e giurisprudenza, per indicare la seconda ipotesi, in luogo del termine usato dal codice (rinuncia agli atti giudiziari art. 306) si valgono anche delle espressioni abbandono dell'istanza, ma è anche vero che per indicare l'abbandono (rinuncia) dell'azione, si trova la locuzione abbandono della domanda.

Senza voler insistere sul diverso valore delle parole domanda e istanza, va tuttavia rilevato che nel caso in esame, nell'ultima parte dell'articolo 101 si trova la parola domanda; decisivo è però il rilievo che l'imprecisione tecnica, tanto più grave ove dovesse seguirsi la tesi della ricorrente per l'antinomia con la precisa disposizione processuale (art. 306), non può non essere risolta nel senso che il legislatore abbia inteso riferirsi alla desistenza dell'azione (se pure nell'ambito della esecuzione fallimentare), in quanto l'applicazione di una sanzione sotto forma di presunzione *juris et de jure* non è sicuramente caratteristica della materia strettamente processuale.

Del resto, in via di ipotesi può anche ammettersi che il concetto di abbandono della richiesta (tardiva) di ammissione al passivo — di per se — non implichi la desistenza dell'azione, ma ciò impone una più attenta ricerca della ratio legis e più precisamente del sistema della legge speciale in ordine all'assimilazione dell'insinuazione tardiva all'opposizione, cui è pacifico il carattere di impugnativa, per stabilire se possa giungersi ad equiparare le conseguenze giuridiche nel caso di mancata costituzione, senza snaturare il carattere dell'istituto che accoglie la norma dell'altro.

Orbene, la dichiarazione tardiva interviene dopo il provvedimento di chiusura della verifica dei crediti, che secondo la giurisprudenza di questa Corte (19 ottobre 1956, n. 3698) ha carattere giurisdizionale, e, sebbene non trovi una corrispondente pronuncia contraria del provvedimento stesso, ha per iscopo di modificare i risultati, funzione questa tipica degli atti di impugnazione. Quindi, ove pure si ritenga che l'inosservanza dei termini di costituzione produca soltanto l'estinzione del processo, subentrerebbe in ogni caso il criterio della consumazione dell'impugnazione, a sorreggere la soluzione accolta anche rispetto all'insinuazione tardiva, che costituisce una impugnativa nel sistema della legge vigente.

Infine, va rilevato che nel meccanismo della dichiarazione tardiva, il rapporto di gravame ri-

guardo il provvedimento che dichiara esecutivo lo stato passivo è palese nella disposizione dello stesso secondo comma dell'art. 101, in virtù della quale, dopo il ricorso dell'interessato, il giudice fissa con decreto non solo l'udienza di comparizione ma altresì il termine per la notificazione al curatore del ricorso e del decreto, termine che, per il suo carattere espressamente definito perentorio, non può non valere a delimitare definitivamente la facoltà di insinuare i crediti dopo la fase principale e quindi di immutare lo stato passivo precedentemente approvato, confermando quel parallelismo di situazioni con l'opposizione, che senza fondamento la ricorrente contesta ».

Le diffuse argomentazioni della sentenza di cui ci sembra doveroso rilevare anche il pregio della forma appaiono abbastanza convincenti. Comunque, la questione risolta è di quelle per le quali più che la assoluta esattezza della soluzione, interessa la certezza e la costanza dell'indirizzo giurisprudenziale.

È opportuno che a questa sentenza sia data la più larga diffusione specie nell'ambito di quegli uffici finanziari i quali provvedono direttamente alle insinuazioni tardive nelle procedure fallimentari, in modo da evitare altre decadenze del genere.

IMPOSTA GENERALE SULL' ENTRATA - Contenzioso. Amministratori e liquidatori di società. Solve et repete. Applicabilità. (Cassazione, Sezioni Unite, Sent. 27 ottobre 1959 n. 3126 - Pres.: Oggioni; Est.: Caporaso; P.M.: Pomodoro (conf.); Maccari e Cottone c. Finanze.

Il precetto del solve et repete deve trovare applicazione, anche di fronte agli amministratori ed ai liquidatori di una società, quando si controverta riguardo alla loro personale e solidale responsabilità in materia di imposta sull'entrata.

Le Sezioni Unite del S.C. — dopo aver riaffermato che « anche per la imposta sull'entrata ricorre l'obbligo del previo pagamento del tributo, salvo che le ragioni del contribuente siano di chiara ed immediata evidenza, onde pronta ed incontrovertibile sia la risoluzione della lite » — hanno negato che la questione della responsabilità personale degli amministratori e dei liquidatori di una società, in materia di ige, possa essere considerata risolubile prima facie.

La decisione presenta un particolare interesse in quanto in essa sono contenute affermazioni di principio, di cui non può sfuggire la importanza; tanto più che da circa un ventennio la Corte Suprema non aveva avuto occasione di pronunziarsi al riguardo.

È infatti del 12 giugno 1940, n. 1936; in « Foro It. », 1940, I, 1285, la pronunzia del Supremo Collegio, che, conformandosi ad una precedente decisione emessa in materia di imposte indirette (Cassazione sentenza 19 giugno 1923 in causa Astarita, in « Foro It. », 1923, I; 786), disse ricollegarsi ad un

principio generale di diritto comune la responsabilità personale dei liquidatori e degli amministratori per il mancato pagamento delle imposte dirette.

A tale indirizzo giurisprudenziale espressamente si riallaccia la sentenza annotata, che, nel riaffermare la esistenza di detto principio generale, ne ha riconosciuta la validità anche nel campo delle imposte sugli affari.

Le Sezioni Unite hanno inoltre ritenuto la applicabilità del disposto dell'art. 12 della legge 9 gennaio 1929, n. 4 nei confronti degli amministratori in caso di illecito amministrativo. (In equal senso: GIANNINI: I concetti fondamentali del diritto tributario, pag. 214 e, da ultimo, SPINELLI: in Norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie, pag. 89).

Il peculiare interesse di tali punti della decisione ci induce a riferirne la perspicua motivazione relativa:

« Occorre premettere che nella specie l'Ufficio impositore aveva richiesto, oltre all'imposta dovuta, il pagamento di una soprataxa conseguente alla non veritiera dichiarazione dei legali rappresentanti della Cooperativa Lavoratori Alberghi e Mensa, cioè del Maccari, quale amministratore, e del Cottone, quale liquidatore.

« Inoltre lo stesso Ufficio ha posto a carico dei medesimi l'obbligo solidale di pagamento della imposta dovuta dalla Cooperativa, per non avere essi provveduto a soddisfare, con le somme disponibili in cassa, il credito dell'Erario. Come si vede, la responsabilità personale e solidale dei due successivi amministratori dell'Ente debitore dell'IGE è basata su precisi elementi di fatto, il cui accertamento ed il cui apprezzamento richiede un'indagine apposita, che non si presenta nè breve nè semplice.

« Non è poi esatto che sia pacifico in diritto che gli amministratori non rispondono, in nessun caso delle obbligazioni tributarie della Società da essi rappresentata. Innanzi tutto nel caso concreto, concorrevano anche l'obbligo del pagamento di una soprataxa, la quale, a' termini dell'art. 12 della legge 7 gennaio 1929, n. 4 ricade proprio sugli amministratori, e questo sarebbe già sufficiente a legittimare l'obbligo del « solve et repete » nella presente controversia. Inoltre esiste un principio di carattere generale desumibile dalle norme di diritto comune ed ancora più da quelle speciali del diritto tributario (artt. 10-11 e 12 della stessa legge del 1929: art. 45 del R.D.L. 17 settembre 1931, n. 1608, in materia di imposte dirette, ecc.) per cui gli amministratori possono divenire responsabili in proprio del debito di imposta. La tesi è largamente seguita in dottrina ed è stata affermata da questa Corte sia pure in data non recente (Cassazione 12 giugno 1940, n. 1936). Cosicché la pretesa della Amministrazione circa la responsabilità personale e solidale dei ricorrenti, così come dedotta, non poteva costituire, neppure essa, una questione di facile soluzione sottratta all'onere del solve et repete ».

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA - Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane ed Internazionali (A.A.I.) - Organo dello Stato - Patrocinio della Avvocatura.

PROCEDIMENTO CIVILE - Notifica citazione direttamente presso l'Amministrazione. Nullità assoluta - Dichiarazione nullità in appello. Rinvio al primo giudice. D.L.L. 19 marzo 1945, n. 79 - D.L.L. 14 aprile 1945, n. 147 - Art. 1 e 2 D.L.L. 4 gennaio 1946, n. 5 - D.L.L. 1° febbraio 1946, n. 21 - D.L.L. 12 aprile 1946, n. 236 - D.L.C.P.S. 19 settembre 1947, n. 1009 - L. 9 aprile 1953, n. 296 - Art. 11 T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611 - C.P.C. Art. 354 - (Corte d'Appello di Roma - Sez. I, Sent. 28 agosto 1959 - Pres.: Palumbo; Est.: Sciaraffia; Soc. S.O.L.A.C. c. Fall. Soc. G.A.L.L. e A.A.I.).

L'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane ed Internazionali (A.A.I.) è succeduta alla Delegazione Italiana per l'U.N.R.R.A. e come tale è un organo della Pubblica Amministrazione Italiana e gode del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato, a norma dell'art. I del T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611.

Conseguentemente, la notifica dell'atto di citazione eseguita direttamente presso la detta Amministrazione è affetta da nullità assoluta, non sanabile dalla costituzione in giudizio di quest'ultima, e comporta la dichiarazione di nullità del giudizio e delle sentenze in esso pronunciate, con la remissione della causa al primo giudice.

Dopo la Corte di Appello di Napoli (sentenza 9 luglio 1953, A.A.I. c. Annunziata, Mon. Trib. 1954, 290) anche la Corte di Appello di Roma ha dovuto risolvere la questione sulla natura giuridica dell'Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane ed Internazionali (A.A.I.), ai fini della applicabilità delle norme contenute nel T.U. 30 ottobre 1933, n. 1611, sul patrocinio dell'Avvocatura, sulla notifica degli atti e sul foro dello Stato. La questione si è ripresentata alla Corte romana per l'errore generato dalla nota confusione tra la Missione italiana per l'U.N.R.R.A. e la Delegazione Italiana per l'U.N.R.R.A., organo internazionale il primo ed organo della Pubblica Amministrazione Italiana il secondo, e in cui era incorso il giudice di primo grado ritenendo la A.A.I. succeduta alla Missione italiana anziché alla Delegazione italiana.

La decisione sopra riportata ha ancora una volta affermato il carattere di organo dello Stato delle A.A.I. (incidentalmente già dichiarato dalla stessa Corte nella sentenza 7 novembre 1957, in causa A.A.I. c. Cooperativa Tripoli Gurgi. Nello stesso senso Consiglio di Stato, Sez. IV, 13 febbraio 1957, n. 224, in Il Cons. Stato 1957, I, 140) rifacendosi alla costituzione dell'U.N.R.R.A. per chiarire che l'origine di detta Amministrazione discende direttamente dalla Delegazione italiana.

« La United Nations Relief and Rehabilitation Administration (U.N.R.R.A.) — ha ricordato la Corte d'Appello — fu costituita dalle Nazioni Unite ed Associate nella Guerra, con convenzione firmata a Washington il 9 novembre 1943, allo scopo di facilitare la ricostruzione e la riorganizzazione dei paesi maggiormente danneggiati dalla guerra, e soltanto con le risoluzioni nn. 57 e 58 del Consiglio direttivo fu autorizzata a svolgere la sua attività anche in Italia, con particolare riferimento alla assistenza ed al rimpatrio dei profughi, a cui si aggiunsero — in secondo tempo — anche funzioni di altra natura ».

« Per rendere possibile l'esplicazione di tale attività l'U.N.R.R.A. stipulò un accordo con il Governo Italiano (approvato con D.D.L. 19 marzo 1945, n. 79) nel quale fu stabilito che essa avrebbe agito in Italia — attraverso una *Missione* e che il Governo italiano avrebbe costituito una propria *Delegazione* che lo avrebbe rappresentato nei rapporti con la predetta Missione. Nell'articolo 11 dello stesso accordo fu stabilito, poi, che — per tutta la durata dell'accordo — l'Avvocatura dello Stato avrebbe potuto assumere — su richiesta della Missione Italiana della U.N.R.R.A. — la rappresentanza e difesa degli interessi patrimoniali dell'U.N.R.R.A. e del personale di essa, per cause e fatti di servizio, in tutti i giudizi civili e penali avanti l'autorità giudiziaria, i collegi arbitrali e le giurisdizioni amministrative speciali ».

« La costituzione della Delegazione Italiana fu attuata, con D.L.L. 14 aprile 1945, n. 147, « quale tramite e collegamento della Missione della U.N.R.R.A. in Italia » e trovò la propria regolamentazione nel D.L.L. 4 gennaio 1946, n. 5, dal quale testualmente si desume che la Delegazione Italiana il cui Presidente rappresenta il Governo Italiano, è un organo della P.A. Italiana alle dipendenze della Presidenza del Consiglio dei Ministri (artt. 1 e 2), e tale carattere fu confermato con i successivi decreti n. 21 del primo febbraio

1946 e n. 236 del 12 aprile stesso anno, in relazione ad altro accordo stipulato il 19 gennaio fra l'U.N.R.R.A ed il Governo italiano ».

« Nel giugno del 1947 cessarono i rifornimenti gratuiti dell'U.N.R.R.A e l'intera organizzazione fu posta in liquidazione. Non cessarono, però, gli aiuti internazionali, il cui carico fu assunto in massima parte dagli Stati Uniti d'America i quali stipularono — il 4 luglio 1947 — un accordo con il Governo italiano per un programma di assistenza A.U.S.A. ».

« La delegazione del Governo italiano, che non doveva avere più rapporti con l'U.N.R.R.A ma con i nuovi organismi internazionali successivamente creati per l'attuazione del piano A.U.S.A. fu trasformata ed assunse, in virtù del D.L.C.P.S. 19 settembre 1947, n. 1006, la denominazione di « Amministrazione per gli Aiuti Internazionali (A.A.I.), successivamente modificata in quella di « Amministrazione per le Attività Assistenziali Italiane Internazionali » in virtù della legge 9 aprile 1953, n. 296, di ratifica del precedente decreto legislativo ».

« Chiaro è, pertanto, che la A.A.I. non è succeduta alla *Missione Italiana* dell'U.N.R.R.A, organo internazionale destinato ad esplicare in Italia attività dell'U.N.R.R.A, di cui era diretta promanazione, sibbene alla *Delegazione italiana*, organo della P.A. italiana, destinato a rappresentare il Governo italiano, di cui era — a sua volta — diretta promanazione, presso la detta Missione. Ed è appunto in questa diversa natura dei due organi, distinti e contrapposti, che va ricercata la ratio della norma dell'art. 11 dell'accordo originario del 1945, con cui fu conferita alla *Missione* — e non pure alla *Delegazione* — la facoltà di affidare la tutela degli interessi patrimoniali propri e dei propri dipendenti alla Avvocatura dello Stato. Tale disposizione, infatti, mentre si rendeva necessaria a favore dell'U.N.R.R.A. e della sua Missione, che, altrimenti, non avrebbe potuto godere del patrocinio dell'Avvocatura dello Stato — in dipendenza della loro qualità di organi internazionali — non era affatto necessaria a favore della *Delegazione Italiana*, che di tale patrocinio godeva di diritto — in dipendenza della sua qualità di organo della P.A. italiana ».

« Il Tribunale di Roma, conseguentemente, avrebbe dovuto riconoscere e dichiarare la eccepita nullità della notifica della citazione dell'A.A.I. — rilevabile anche d'ufficio e, quindi, non sanata dalla costituzione della convenuta Amministrazione — e disporre che la predetta notifica fosse ripetuta in forma valida per la regolizzazione del contraddittorio, che doveva essere integrato anche nei confronti della A.A.I., in dipendenza di quanto si è detto più sopra circa la necessità del litis consorzio passivo in ordine alla domanda del Fallimento proposto nei confronti della S.O.L.A.C. ».

« La nullità della notificazione dell'atto introduttivo della lite comporta la nullità del giudizio e delle sentenze in esso pronunziate, e la declaratoria di tali nullità comporta la remissione della causa al primo giudice, a norma dell'art. 354 C.p.c. ».

A. N.

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — Alloggi per ferrovieri — Costruzione eseguita lontano dagli impianti ferroviari e per abitazione di funzionari di grado elevato. Opera ferroviaria — Legge sul piano regolatore di Roma — Applicabilità. Art. 76 e 77 legge 7 luglio 1907, n. 429 — Art. 4 primo comma legge 24 marzo 1932, n. 355. (Corte d'Appello di Roma, Sez. I — Sent. 27 luglio 1959 — Pres.: Sagna; Est.: Colapinto; FF.SS. c. Scheibler).

La costruzione di fabbricati per alloggio del personale delle Ferrovie dello Stato costituisce un'opera ferroviaria ai sensi dell'art. 77 della legge 7 luglio 1907, n. 429, ancorchè la costruzione sorga lontano dagli impianti ferroviari ed il fabbricato venga destinato ad abitazione di funzionari elevati in grado. Conseguentemente, l'espropriazione che si renda necessaria per siffatta costruzione può beneficiare delle agevolazioni relative ai criteri di stima prevedute nel primo comma dell'art. 4 della legge 24 marzo 1932, n. 335, sul piano regolatore di Roma.

La decisione sembra meritevole di segnalazione per la corretta determinazione del concetto di « costruzione ferroviaria » alla quale l'art. 77 della legge 7 luglio 1907, n. 429 rende applicabili i criteri di stima preveduti nella legge 15 gennaio 1885, n. 2892 per il risanamento della città di Napoli o in altre disposizioni legislative speciali più favorevoli per le Amministrazioni esproprianti.

Nella fattispecie la contestazione sorse ai fini dell'applicabilità dell'art. 4 della legge 24 marzo 1932, n. 355, relativa al piano regolatore di Roma, per un fabbricato costruito per alloggio di ferrovieri in località distante dagli impianti ferroviari propriamente detti ed abitato da funzionari di rango elevato del Ministero.

Aderendo alla tesi sostenuta dall'Avvocatura la Corte d'Appello ha ritenuto che, per l'interpretazione dell'art. 77 della legge del 1907, non si può pretermettere l'esame e l'applicazione di altre disposizioni legislative che contemplano anch'esse la costruzione di alloggi per ferrovieri, per la quale l'espropriazione avviene con le norme relative, agli impianti ferroviari. In particolare, la Corte ha portato il suo esame all'Allegato n. 2 del Regolamento approvato con R.D. 7 aprile 1925, n. 405 e al T. U. sull'edilizia popolare approvato con R.D. 28 aprile 1938, n. 1165. Nell'art. 33 del citato Regolamento trovasi espressamente preveduto che gli agenti ferroviari possono essere « alloggiati in locali dell'Amministrazione lontano dagli impianti a cui sono addetti o nelle case economiche per ferrovieri ». Il successivo art. 34 dello stesso Regolamento lascia poi alla discrezionalità dell'Amministrazione di assegnare gli alloggi anche a personale non esecutivo. Nel Testo unico sull'edilizia popolare, che contiene la disciplina della costruzione da parte dell'Amministrazione Ferroviaria di case economiche per ferrovieri, trovasi, infine, dichiarato che spetta al Ministero dei Trasporti, su proposta del Direttore Generale per le Ferrovie dello Stato, scegliere le località nelle quali devono acquistarsi e costruirsi le case per i ferrovieri (art. 300). Facoltà di scelta non vincolata ad alcun limite di distanza e rimessa alla piena discrezionalità

tecnica, insindacabile in sede di legittimità (Consiglio di Stato 15 marzo 1940, n. 173 « Riv. Dir. Publ. » 1940, II, 325). E siffatta costruzione di case economiche, per espressa disposizione di legge, è regolata dalle medesime norme legislative che riguardano le espropriazioni per i lavori e gli impianti ferroviari da eseguirsi dall'Amministrazione delle FF. SS. In base a tali disposizioni di legge, la Corte ha deciso che può aversi costruzione di alloggi per ferrovieri anche lontano dagli impianti ferroviari.

D'altra parte, poichè in nessuna norma trovasi dichiarato che gli alloggi per ferrovieri non possano essere abitati da funzionari elevati in grado, la stessa Corte ha giudicato che tale circostanza è irrilevante al fine di escludere la qualifica di alloggi per ferrovieri.

La decisione merita pieno consenso, in quanto il sistema che scaturisce dalle norme sopra citate serve a dimostrare che i fabbricati destinati all'alloggio per i ferrovieri — sia che si tratti di alloggi di servizio, sia che si tratti di case economiche (un tertium genus non esiste) — costituiscono in ogni caso un impianto ferroviario, nel significato espresso nell'art. 225 della legge sulle opere pubbliche 20 marzo 1865, n. 2248 All. E (« qualsivoglia altra fabbrica destinata all'esercizio delle ferrovie »). Da ciò la conseguenza che le espropriazioni da eseguirsi per la costruzione di detti alloggi sono sempre costruzioni ferroviarie che rientrano nella disciplina legislativa contenuta nella legge del 1907. In tal senso era già stato deciso dalla medesima Corte di Appello, relativamente alle case economiche, con la sentenza 8 maggio 1956 (in questa « Rassegna » 1956, 181) e, per gli alloggi di servizio, dal Consiglio di Stato con le decisioni 16 luglio 1947 n. 244, « Foro Amm. », 1948, I, 1, 48; 26 luglio 1951, n. 346 « ibid », 1951, I, 3, 324; 28 ottobre 1955, n. 794, « Il Cons. di Stato », 1955, I, 1056). In senso difforme si è espresso talvolta, il Consiglio di Stato, ritenendo che la distanza dagli impianti ferroviari deve essere espressamente giustificata da particolari ragioni di necessità e di convenienza (ad es. 16 ottobre 1951, n. 431, « Foro Amm. » 1952, I, 3, 76). Ma la decisione della Corte d'Appello qui segnalata appare in verità più coerente al sistema legislativo.

A. N.

IMPOSTA DI REGISTRO - Novazione - Appalto a prezzo presunto - Impedimento di forza maggiore - Rivalsa verso l'Amministrazione appaltante. (App. Bologna, 18 giugno-21 luglio 1959, Finanze c. Terni-Difesa).

I - Costituisce nuovo contratto quello, che, pur essendo definito atto aggiuntivo al primo, nulla aggiunge, ma sostanzialmente sostituisce, un nuovo oggetto al precedente; esso, pertanto, deve scontare la normale imposta di registro.

II - Negli appalti a prezzo presunto, il termine per chiedere il rimborso della maggiore imposta corrisposta decorre dalla data, in cui è accertato il valore definitivo, non da quello della registrazione.

III - La rescissione del contratto da parte della Amministrazione non integra un impedimento di forza maggiore, ai sensi dell'art. 32 L.R.

IV - L'art. 1671 C.c. non è applicabile ai pubblici appalti, rispetto ai quali è compiutamente regolata l'ipotesi del recesso unilaterale, da parte dell'Amministrazione.

I) La massima è conforme alla tesi dell'Amministrazione. La sussistenza dell'« animus novandi » non si presume, ma può essere desunta da fatti univoci e concordanti, senza che sia necessaria una espressa manifestazione di volontà (conf. Cassazione 6 aprile 1955, n. 982). Anzi, pur se le parti dichiarano di non voler novare, una dichiarazione siffatta è irrilevante per escludere la novazione, perchè i fatti contano più delle parole.

Pertanto, se con il così detto atto aggiuntivo, le parti non intesero regolare puramente e semplicemente le modalità relative all'esecuzione della preesistente obbligazione, senza mutarne l'oggetto, ma, al contrario, si accordarono nel senso di sostituire ai manufatti contemplati nel contratto originario, manufatti di tipo diverso, si è operato in tal guisa un mutamento, relativo all'oggetto della prestazione, che determina il sorgere di una obbligazione nuova incompatibile con la prima (artt. 1230-1231 C.c.).

Non si può prescindere dal preambolo del c.d. atto ingiuntivo per interpretarne le clausole, al fine di chiarire se mirano veramente a completare o modificare in qualche punto l'originario contratto; ovvero se, al contrario, dimostrano in modo non equivoco la volontà delle parti di accordarsi per sostituire una nuova obbligazione, con oggetto diverso, a quella originaria del contratto precedente.

La massima risulta conforme ai principi prevalentemente accolti dalla dottrina (MESSINEO: Man. Dir. Civ. Comm., ed. VIII, vol. 2°, p. 403; UCKMAR: Leg. Reg., vol. II, p. 276, ed. III; CAPPELLOTTO: Tasse Reg., vol. II, p. 123), nonchè da Cassazione 7 gennaio 1957 (in « Mass. Foro It. », 1957, col. 7, mass. 25) e Cassazione 4 ottobre 1958, n. 3111, in « Mass. Giust. Civ. » 1958, p. 1108).

II) Quando si invoca un accertamento del valore definitivo, per domandare il rimborso della maggiore imposta corrisposta, in base all'iniziale valore presunto dell'appalto, appare corretto il principio che, per decidere se l'azione di rimborso fiscale sia prescritta, debbesi stabilire la data in cui si è accertato il valore effettivo del contratto, e solo da tale data decorre il triennio prescrizione (art. 137 leg. reg.). Quanto sopra, in forza pure del principio generale (articolo 2935 Cc.) per cui la prescrizione non può decorrere contro un diritto che ancora non esiste, e che, quindi, non può essere fatto valere.

E tale orientamento della sentenza non sembrerebbe censurabile, in rapporto alla giurisprudenza riportata nella Raccolta a cura di PEPE MARCELLO, Giuffrè; ed. 1959, pag. 366 segg.; dove si afferma che, in difetto della denuncia a sensi dell'art. 79 leg. reg. circa l'ammontare definitivo dell'appalto, debbesi applicare la prescrizione ventennale (art. 138 leg. reg.) a favore della Finanza.

III) La forza maggiore consiste in « un impedimento oggettivo, imprevedibile, ed inevitabile (vis cui resisti non potest), e al verificarsi del quale sia assolutamente estranea la volontà delle parti ». (Così leggesi nella sentenza di appello).

Nell'atto aggiuntivo al contratto di appalto « de quo agitur », l'Amministrazione dichiara di modificare il tipo dei costruendi manufatti per intervenute nuove esigenze, a causa di forza maggiore.

Ma quest'ultima espressione non ha un significato tecnico-giuridico, essendo imposta dal segreto militare che impediva di fare specifica menzione delle « nuove esigenze » determinanti la modifica del tipo di blinde, oggetto del precedente appalto.

Nella specie si ravvisa una rescissione del precedente contratto, da parte dell'Amministrazione, in pieno accordo con la Soc. Terni, la quale aderiva a sostituirvi un « atto aggiuntivo » contenente nuova obbligazione da sostituirsi alla precedente.

E la rescissione negoziale, appunto perchè dipende dalla volontà delle parti, non può costituire impedimento di forza maggiore all'esecuzione, con diritto al rimborso dell'imposta relativa al contratto rescisso (art. 32 leg. reg.).

IV) L'art. 1671 C.c. disciplina il recesso unilaterale da un contratto di appalto privato, onde è inapplicabile ad un appalto pubblico, stipulato dal Genio Militare, e quindi soggetto al R.D. 17 marzo 1932, n. 366. art. 47, che stabilisce modalità e conseguenze del recesso unilaterale dell'A.M., richiamando l'art. 345 legge sui LL. PP.

Pertanto, l'Amministrazione militare non deve tenere indenne l'appaltatore delle spese sostenute, dei lavori eseguiti e del mancato guadagno (come stabilisce l'art. 1671 C.c.); essendo limitato l'indennizzo al solo decimo dell'importo delle spese non eseguite (art. 47 R.D. n. 366/32). Ma neppure questo è dovuto alla Soc. Terni, la quale vi ha rinunciato, aderendo volontariamente a sostituire l'atto aggiuntivo alla precedente obbligazione. A prescindere da altre particolarità della specie, deve aggiungersi come fra le spese indennizzabili dall'A.M. non potrebbersi, mai comprendere l'importo di registrazione dell'appalto pubblico, per il disposto della legge 23 marzo 1940, n. 283, art. 3 (in rapporto con l'art. 94 leg. reg.), dove leggesi: « Tale imposta è in ogni caso a carico del privato contraente. Si ha per non apposto qualunque fatto diretto a derogare a questa disposizione ».

G. DONADIO

IMPOSTE E TASSE IN GENERE - Sopratasse - Privilegio. (Corte d'Appello di Genova, Sez. 1^a, Sent. 25 giugno 1959 - Pres.: Lorenzi - Est.: Consoli - Fall. Balloni c. Finanze).

Il privilegio disposto dall'art. 2752 cod. civ. assiste oltre l'imposta base anche la sopratassa.

Riportiamo la motivazione della sentenza:

« L'unica questione che la Corte è chiamata a risolvere, verte sul se debba essere collocato in via privilegiata, a sensi dell'art. 2752 C.c., anche il credito a suo tempo insinuato dall'odierno ap-

pellante al passivo del fallimento, per le sopratasse di Ricchezza Mobile e Complementare.

« Il Tribunale, dalla premessa che le sopratasse, alla stregua della sistemazione fattane dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4, hanno carattere di sanzioni, e dal rilievo che la causa di esse risiede nella trasgressione fiscale e cioè in una causa diversa da quella del credito di imposta, ha tratto il convincimento che il privilegio nella specie non potesse competere, tenuto presente il principio stabilito dall'art. 2745 C.c., per cui la causa è un elemento integrante la stessa nozione del privilegio.

Non ritiene però questo Collegio di poter seguire tale opinione.

Invero, il fatto che la legge abbia annoverato anche le sopratasse fra le sanzioni per le infrazioni tributarie, non esclude che esse abbiano la medesima natura del tributo, e che, come questo, assolvano allo scopo di fornire allo Stato i mezzi necessari al suo fabbisogno. A tal riguardo giova anzitutto osservare che le sanzioni, del vigente ordinamento, non sopperiscono solo ad una esigenza di giustizia retributiva, e comunque di intimidazione: sanzione è anche quella che ha la funzione di risarcire il danno prodotto dal fatto illecito, e, se si vuol, anche la stessa responsabilità patrimoniale, che com'è noto, rappresenta uno degli elementi costitutivi della moderna obbligazione, partecipa del carattere di sanzione.

Ora, nulla quaestio, se le sopratasse avessero potuto essere ricomprese tra le sanzioni del primo tipo: in tal caso, trattandosi di una vera e propria pena, per quanto mantenuta fuori dal campo penale, esse avrebbero avuto una distinta individualità giuridica, rispetto al credito tributario, costituendo la pena, in sé stessa, la fonte della relativa obbligazione pecuniaria (civile) posta a carico del trasgressore. Senonchè, si oppone ad un siffatto inquadramento, il raffronto tra le due diverse sanzioni (pena pecuniaria e sopratassa) che la citata legge del 29 ha previsto nei casi di infrazioni che non costituiscono reato. Mentre infatti nella pena pecuniaria si riscontrano elementi di identità con le pene di diritto penale, quali soprattutto il fatto che essa va applicata entro un minimo ed un massimo, in relazione alla gravità delle violazioni, ed alla personalità del colpevole, tali elementi difettano del tutto nella sopratassa, dove l'obbligazione sorge col semplice verificarsi della situazione oggettiva prevista dalla legge, e nella misura da questa inderogabilmente stabilita. Ed evidentemente, siffatta caratteristica esclude che la sopratassa abbia funzione repressiva o di intimidazione, non essendo concepibile nel sistema vigente una pena la quale, tenga conto della oggettività del fatto e dell'indole della norma giuridica violata, e non ancora soprattutto, della personalità del colpevole. Tra l'altro, poichè sia la sopratassa che la pena pecuniaria si traducono entrambe nella imposizione dell'obbligo del pagamento di una somma di denaro, e possono anche concorrere, cioè vuol dire che diverse debbono essere le rispettive finalità, e che l'una non realizza quanto realizza l'altra.

Tutto allora milita per ritenere la sopratassa come una sanzione del secondo tipo, avente cioè

una funzione meramente risarcitoria: essa, vale a dire, costituisce il corrispettivo del rischio corso dallo Stato di non riscuotere il tributo, e rileva soprattutto che essa assume, nella considerazione fattane dalla legge la medesima natura giuridica di quest'ultimo, apparendo, come questo, preordinata a procurare allo Stato per i suoi fabbisogni un vantaggio economico. Ne è conferma il fatto che numerose disposizioni regolatrici del credito di imposta si applicano anche alle sopratasse, quali, il precetto del solve et repete, la distinzione in complementari e suppletive etc.

Ora, in tale situazione, non si vede come potesse essere contestato il privilegio: una volta accertato che anche le sopratasse sono un tributo (lo attesta del resto la stessa espressione letterale), esse erano da ritenere senz'altro comprese nella previsione di cui all'art. 2752 C.c. Con che, resta superata, e comunque diviene giuridicamente irrilevante la obiezione che la sopratassa sarebbe ricollegata ad una trasgressione, e quindi ad una causa diversa da quella del tributo.

Altro è infatti la causa del tributo, ed altro è la causa del credito: agli effetti del privilegio, interessa solo quest'ultima, che cioè il credito insinuato dall'Amministrazione Finanziaria è sorto in dipendenza di un rapporto di imposta, nella accezione ritenuta dalla legge.

Peraltro, qualora si volesse negare che la sopratassa costituisca un tributo, non ritiene questo Collegio che le conclusioni possono mutare.

Escluso infatti che si tratti di una pena, l'obbligo in questione è sempre una necessaria conseguenza dell'obbligo del tributo: si tratterebbe in sostanza di una prestazione integrativa della obbligazione primaria, alla quale resta inscindibilmente connessa, per l'unicità di una medesima causa debendi. Ora, stabilisce l'art. 2752 C.c. che il privilegio spetta ai crediti dello Stato per ogni tributo diretto, e tale espressione è logicamente comprensiva di tutto ciò che può essere dovuto in dipendenza del tributo. Nè poi può ostare a tale interpretazione il raffronto con l'art. 2754 C.c., dove è stata prevista l'estensione esplicita del privilegio che assiste i contributi di assicurazione obbligatoria, anche agli interessi ed alle norme supplementari dovute per il mancato pagamento. A parte infatti la sostanziale difformità tra contributi assicurativi ed imposta, sta comunque, che trattasi, per la massima parte, di crediti per vere e proprie pene di diritto penale, onde, in mancanza di una apposita norma che li riguardi, l'esplicita estensione del privilegio era nella specie necessaria.

L'appello pertanto è da ritenere fondato, e conseguentemente l'impugnata sentenza deve essere sul punto riformata, col disporre che i crediti insinuati dall'Intendenza di Finanza di Massa al passivo del fallimento per sopratasse, nei limiti temporali già stabiliti, vanno ammessi in via privilegiata ».

Come appare dalla motivazione, la fattispecie decisa riguardava sopratasse per imposte dirette.

I principi enunciati dalla sentenza valgono però tutti anche per i privilegi che assistono le imposte indirette.

La Corte, ci sembra, ha colto i punti essenziali della questione, che sono quelli della natura tributaria della sopratassa, e della esatta interpretazione dell'art. 2752 c.c.

La sopratassa invero più che un accessorio del tributo è essa stessa un tributo. Inoltre l'art. 2752 c.c. concedendo il privilegio ai crediti per ogni tributo diretto (eccettuato quello fondiario, ed espressione analoga è negli artt. 2758, 2759, 2771, 2772 stesso codice), dimostra di concedere la prelazione a tutto ciò che può essere dovuto in dipendenza del tributo.

Resta perciò superata ogni controversia sulla possibilità di estendere, in presenza della disposizione innovatrice dell'art. 2749 c.c., il privilegio ad accessori del credito che non siano quelli previsti dall'articolo medesimo.

La Suprema Corte ha ripetutamente affermato l'indole privilegiata della sopratassa (Cassazione 20 luglio 1936 in « Massime del Registro », 1937, 150; implicitamente Cassazione 9 luglio 1942, n. 1950 in « Foro It. », 1943, I, 25, ed inoltre le sentenze citate dal Cappellotto, « Le tasse di registro » III, p. 264: 24 luglio 1926; 4 maggio 1889; 21 febbraio 1896).

Più recentemente la Suprema Corte si è occupata del privilegio che assiste l'indennità di mora dovuta all'Esattore ed ha ammesso la prelazione. In particolare è da rammentare la sentenza 30 luglio 1958 n. 2788 (in « Riv. Leg. Fisc. », 1958, 1833 e in « Foro Pad. », 1958, I, 1396), la quale, oltre a considerazioni attinenti in modo esclusivo al punto specifico dell'indennità di mora, mette in rilievo che l'art. 2752 c.c. attribuisce il privilegio generale sui mobili del debitore non già ai crediti dello Stato aventi per oggetto il tributo, ma, più ampiamente, ai crediti dello Stato « per il tributo ». La quale ultima considerazione coincide con quella contenuta come si è detto nella sentenza qui annotata e relativa alle sopratasse.

Notevole è anche la sentenza 5 marzo 1956 della Corte d'Appello di Napoli (in « Foro It. 1956, I, 768) la quale afferma l'indole privilegiata sia della indennità di mora, sia della sopratassa e pone in evidenza che questa non è che un aumento del tributo. Il che concorda con quanto sopra è detto sulla natura tributaria della sopratassa.

La dottrina è in massima parte favorevole al privilegio delle sopratasse (GIANNINI « Ist. di Dir. Trib. » ed. 1956, p. 264; ANDRIOLI, « Comm. al Cod. Civ. » dir. da A. Scialoja. « Tutela dei diritti art. 2740-2899 », pag. 120 e 146; DE BONO « L'imposta sulle successioni » II ed. p. 350, CAPPELLOTTO cit.; SALERNI « Imposte straordinarie sul patrimonio », pag. 596 nota 334; GRECO in « Riv. Dir. Fin. » e « Scienza Fin. », 1957, II, 3; TESORO, Principi di dir. Tributario » 1938, p. 536; GUGLIELMI e AZZARITI « Le imposte di registro » p. 194). Dissente l'UKMAR (« La legge del registro » 1953, III, p. 126) fondandosi sull'argomento della eccezionalità delle norme relative ai privilegi che non consente l'estensione agli accessori. Ma contro questo argomento stanno come si è detto le considerazioni, che la sopratassa è essa stessa tributo e che il privilegio assiste — data l'espressione della legge — tutto ciò che è dovuto in dipendenza del tributo. Lo

argomento della eccezionalità della norma è stato recisamente confutato dalla Suprema Corte nella citata sentenza 2788 del 1958 in tema di indennità di mora, esattamente osservando che: « Cioè non abilita ad una arbitraria restrizione, attraverso un'interpretazione inesatta, della vera portata della norma eccezionale ».

L. GALLEANI D'AGLIANO

SUCCESSIONE - Accettazione con beneficio d'inventario - Separazione del patrimonio del defunto da quello dell'erede - Liquidazione - Graduazione - Creditori separatisti - Preferenza sul credito per imposti di successione. (Corte Appello Napoli, 24 aprile-17 agosto 1959 - Pres.: Marmo; Est.: Mililotti - Besana c. Finanze, Curatore delle eredità Fiorillo e Fiorillo Teresa).

I creditori che hanno esercitato il diritto alla separazione dei beni del defunto da quelli dell'erede godono di prelazione e preferenza anche nei confronti del credito della Stato per imposta di successione, nonostante che i loro crediti non siano stati ammessi in deduzione dell'attivo in sede di liquidazione della imposta.

La sentenza della Corte di Appello di Napoli ha riferimento alla questione della deduzione delle passività dall'asse ereditario ai fini della liquidazione della imposta di successione, che è molto dibattuta in dottrina ed in giurisprudenza, ma interviene su di un profilo forse nuovo, e certamente del più vivo interesse, che esige venga riesaminato e rivalutato.

Come è noto, il legislatore, al fine di prevenire tentativi di evasione dalla imposta di successione, esperibili fra l'altro anche con il facile espediente di far valere in detrazione dell'attivo dei debiti fittizi, determina con molto rigore il passivo che è deducibile ai fini della liquidazione della imposta, e che viene indicato nelle seguenti tassative categorie: a) debiti ordinari risultanti da atto pubblico, da sentenza, da scrittura privata; b) debiti verso le pubbliche amministrazioni; c) debiti di commercio; d) debiti cambiari; e) spese di ultima infermità e funerarie. E mentre nessun'altra passività, che non sia compresa in una delle indicate categorie, può di regola ritenersi deducibile, la deduzione è poi in ogni caso consentita solo se ricorrano tutte le condizioni volute dalla legge tributaria e solo con l'osservanza delle apposite norme ivi indicate, molto più restrittive e quindi ben diverse da quelle della legge comune, di cui agli articoli 2697 e seguenti del C.c.

La giurisprudenza più recente ha creduto di insegnare che, nei casi in cui abbiano luogo accettazione di eredità con beneficio d'inventario o separazione del patrimonio del defunto da quello dell'erede o dichiarazione di fallimento post mortem, la imposta di successione debba solo liquidarsi in relazione allo eventuale residuo delle attività che si conseguano dall'erede, e che segnano e costituiscono il solo e reale arricchimento conseguito, senza quindi bisogno che del passivo, che in quelle procedure giudiziarie è soddisfatto, si dia anche apposita prova e documentazione in sede di denuncia di successione.

Abbiamo già avuto occasione (cfr. La deduzione delle passività dell'asse ereditario ai fini della liquidazione della imposta di successione, in Riv. Trim. dir. proc. civ., 959, 1436) di dolerci dell'indicato indirizzo giurisprudenziale e di manifestarne e documentarne il nostro dissenso. Ma la sentenza della Corte di Napoli ci richiama sull'argomento e ci pone in obbligo di esaminare il caso di specie sul quale verte la decisione, e che è quello di una eredità accettata con beneficio d'inventario, che ha poi dato luogo a nomina di un curatore per la liquidazione, ed in cui dai creditori del decuius viene anche esercitato il diritto della separazione dei beni del defunto da quelli dell'erede.

Il curatore fa la denuncia di successione ed indica le passività, astenendosi però dal darne comunque documentazione. L'Ufficio, in mancanza di documentazione, non può dall'attivo fare alcuna deduzione di quel passivo, e liquida quindi l'imposta nella misura di lire 1.975.350. E da parte degli interessati, e può essere sintomatico, non se ne muove doglianza, nè si ha cura che anche dopo la liquidazione della imposta possa la deduzione dei debiti essere ammessa ai sensi dell'art. 50 della legge tributaria organica sulle successioni.

E ciò perchè, procedutosi dal curatore alla formazione dello stato di graduazione, quel credito per tassa di successione è stato escluso, sulla pretesa che non potesse, ai sensi dell'art. 2772 C.c., arrecare danno ai creditori che avevano esercitato la separazione.

A seguito di opposizione proposta in merito, il Tribunale riconosce all'Amministrazione il diritto alla collocazione del credito con privilegio, ma con la sentenza in epigrafe la Corte decide ora invece che i creditori appellanti hanno diritto di prelazione e preferenza nei confronti del credito per imposta di successione.

A noi sembra che non possa aversi dubbio sulla finalità della legge fiscale nella drastica statuizione delle norme che regolano la deducibilità del passivo ai fini della liquidazione della imposta di successione; e neppure può essere dubbio che quelle norme importino la inevitabile conseguenza di una limitazione delle passività che possono andare in deduzione.

Ma quella evidentissima finalità verrebbe frustrata, col massimo della facilità e della disinvoltura, se alla disposizione dell'art. 2772 C.c. si desse la larga interpretazione che viene seguita dalla Corte di Napoli: e ce ne rende soprattutto edotti quell'atteggiamento degli interessati che, lungi dal preoccuparsi di documentare, sia pure tardivamente, la esistenza del passivo denunciato e di ottenerne così deduzione dall'attivo, con la conseguenza di eliminare — essendo l'attivo, nella specie, superato dal passivo — il presupposto stesso della imposizione, e cioè l'esistenza di un supero netto di beni, si battono perchè ai sensi dell'art. 2772 C.c. il credito fiscale vada posposto ai crediti da essi vantati nei confronti del de cuius e protetti dall'esercitato diritto alla separazione dei beni, e non trovi così quindi capienza e soddisfacimento.

Il pericolo della evasione dalla imposta, che possa perpetrarsi col far valere in deduzione debiti fittizi

e inesistenti, con tanto impegno e drasticità di statuizioni bloccato alla porta, rientra allora e con enorme facilità dalla finestra!

La Corte di Napoli dice in sentenza che « la separazione fa sorgere a favore del creditore separatista un diritto di prelazione, che è reale, e che ha effetto nei confronti dei creditori non separatisti (ma limitatamente al caso della sufficienza dei beni non separati a soddisfare tali creditori) e dei creditori dell'erede, i quali, quali che siano i loro privilegi e le loro garanzie, debbono cedere ai creditori separatisti, muniti di quella particolarissima garanzia, senza che poi possa distinguersi fra creditore e creditore, posto che la separazione per il suo carattere reale rispetto a tutti e a determinati beni non può operare che erga omnes; e in altri termini non si può essere creditori separatisti o non a seconda che sorga conflitto con uno o con altro creditore dell'erede. Né a diversa conclusione potrebbe pervenirsi in virtù di regole particolari da ricercarsi nelle leggi sulla imposta di successione ».

Ma la situazione da noi prospettata non può non rendere pensoso l'interprete della legge, e non può non costringere a diversa valutazione della norma che si è inteso di applicare.

A nostro modo di vedere — e perchè soprattutto queste nostre osservazioni siano di incentivo ad un esame del problema da parte della nostra dottrina che mai se lo è posto — non può all'uopo non considerarsi che sono creditori dell'erede, ai fini della imposta di successione, soltanto quelli che hanno la possibilità di avvalersi, a documentazione delle loro ragioni, di una delle prove tassativamente indicate nell'art. 45 della legge organica, perchè sono essi soltanto che possono essere ammessi, per le loro ragioni, in detrazione dell'attivo. E quando l'articolo 2772 C.c. dichiara che il privilegio che assiste il credito per imposta di successione « non ha effetto a danno dei creditori che hanno esercitato il diritto di separazione dei beni del defunto da quelli dell'erede », non può, secondo noi, quella disposizione non valutarsi negli stessi limiti accennati, e cioè nel senso che quel privilegio può non avere effetto, ma solo se in danno dei creditori che siano dalla legge fiscale come tali valutati e che abbiano esercitato il diritto alla separazione, e cioè solo se in danno dei creditori che possano a documentazione delle loro ragioni avvalersi dei mezzi di prova indicati nel citato art. 45, ed i cui crediti siano stati ammessi in deduzione dell'asse creditario.

GIUSEPPE AZZARITI

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

ACQUE PUBBLICHE

DERIVAZIONE DI ACQUE PUBBLICHE. — Se l'Ente Autonomo Volturino, in forza dell'art. 4 della legge 5 luglio 1908, n. 351, possa ottenere l'esonero dal pagamento delle tasse di concessione governativa di cui ai nn. 147 e 165 All. A al T.U. 30 marzo 1953, n. 113, dovute sul decreto per derivazione di acque pubbliche (n. 62).

AERONAUTICA E AEROMOBILI

AEROMOBILI MILITARI - RIPARAZIONI. — Se, ai sensi dell'art. 745 Cod. nav., gli aeromobili militari nel periodo in cui sono affidati a ditte private per riparazioni debbano considerarsi militari o privati (n. 8).

APPALTO

CESSIONE DI CREDITI - FALLIMENTO DELL'APPALTATORE. — I) Se, intervenuto il fallimento dell'appaltatore, la cessione dei crediti, vantati verso l'Amministrazione e stipulata entro i due anni precedenti al fallimento, possa dalla Amministrazione stessa non essere adempiuta, pur essendo il collaudo già intervenuto ed approvato (n. 251).

CESSIONE DI CREDITI - ART. 9 CAP. DI APPALTO. — II) Se, intervenuta la cessione dei crediti dell'appaltatore, sia applicabile l'art. 9, 4° comma del Capitolato di Appalto che prescrive che in caso di fallimento dell'appaltatore, i pagamenti da questi non ancora riscossi saranno fatti al supplente (n. 251).

CONCORDATO PREVENTIVO. — III) Se l'appaltatore ammesso al concordato preventivo continua ad essere titolare dei diritti e degli obblighi derivanti dal contratto di appalto (n. 252).

GARE - AMMISSIONE. — IV) Se, in base all'art. 68 del Regolamento di Contabilità Generale dello Stato, l'Amministrazione possa escludere dalle gare persone o ditte che abbiano avuto controversie giudiziarie in relazione a precedenti contratti o concessioni per attività similari (n. 253).

IMPIANTI DI RISCALDAMENTO. — V) Se nei casi di gravi difetti che compromettano la funzionalità degli impianti di riscaldamento possa trovare applicazione, oltre alla responsabilità di cui all'art. 1667 C.c. ed a quella che potrebbe scaturire dalla cattiva manutenzione degli impianti stessi, la responsabilità dell'appaltatore prevista dallo art. 1669 C.c. (n. 254).

ASSICURAZIONI

CREDITI ALL'ESTERO. — I) Se, ai sensi e per gli effetti del penultimo comma dell'art. 7, legge 22 dicembre 1953, n. 955, la surroga dell'assicuratore nelle ragioni dell'assicurato abbia luogo di pieno diritto (n. 56).

PACCHI POSTALI - ASSICURAZIONE. — II) Se, ai sensi dell'art. 68 C.p., il mittente ha diritto in caso di manomissione, perdita o avaria del pacco ad una indennità calcolata con criteri diversi a seconda che il pacco sia ordinario o assicurato (n. 57).

III) Se, nel caso che il mittente abbia assicurato la spedizione, l'assicuratore che abbia dovuto corrispondere l'indennità possa surrogarsi, ai sensi dell'art. 1916 C.c., nei diritti del mittente verso l'Amministrazione (n. 57).

IV) Se, nel caso in cui il mittente abbia assicurato l'invio del pacco sia presso l'Amministrazione sia presso un eventuale assicuratore privato per l'eventuale differenza, l'Amministrazione debba corrispondere l'indennità all'assicuratore o al mittente (n. 57).

V) Se, in materia di spedizione di pacchi postali in base all'accordo di Ottawa, l'indennità per manomissione o avaria di pacchi internazionali venga accordata al destinatario che abbia accettato la consegna del pacco formulando riserve (n. 57).

AUTOVEICOLI E AUTOLINEE

CARTE DI CIRCOLAZIONE - RITIRO. — Se, a seguito dell'entrata in vigore del T.U. 15 giugno 1959, n. 393, siano rimaste in vigore le disposizioni della legge 20 giugno 1935, n. 1349, che attribuiscono ai Prefetti il potere di ordinare il ritiro a tempo indeterminato delle licenze di circolazione (n. 59).

CINEMATOGRAFIA

APERTURA ARENE CINEMATOGRAFICHE. — Se l'apertura delle arene annesse, funzionanti cioè su terreno finitimo alle sale cinematografiche al chiuso, sia subordinata all'incremento delle frequenze delle arene della località complessivamente considerate (n. 28).

COMUNI E PROVINCE

CARTE DI CIRCOLAZIONE - RITIRO. — I) Se, a seguito dell'entrata in vigore del T. U. 15 giugno 1959, n. 393, siano rimaste in vigore le disposizioni della legge 20 giugno 1935, n. 1349, che attribuiscono ai Prefetti il potere di ordinare il ritiro a tempo indeterminato delle licenze di circolazione (n. 78).

PUBBLICITÀ. — II) Se la legge 18 marzo 1959, n. 132 ha riservato allo Stato il diritto di esercitare la pubblicità sui beni demaniali e patrimoniali affidati all'Amministrazione delle F.S. anche quando la pubblicità stessa sia visibile o percettibile da aree o strade comunali (n. 79).

III) Se sia applicabile il D.L.C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417 circa il pagamento dei diritti dovuti ai Comuni per la pubblicità fatta dall'Amministrazione delle F.S., con propri mezzi, su stabilimenti ed impianti di sua proprietà (n. 79).

SEGRETARI COMUNALI. — IV) Se nelle promozioni al grado superiore per i segretari comunali sia applicabile il disposto dell'art. 199 legge n. 851 del 1942 anche nel caso di segretari comunali che si trovino nelle condizioni previste dall'art. 9 della legge 9 agosto 1954, n. 748 (n. 80).

STRADE STATALI - INTERRUZIONI. — V) A chi compete ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, la emissione della ordinanza di chiusura del traffico sulle strade statali quando la Amministrazione Ferroviaria debba eseguire lavori di armamento a passaggi a livello (n. 81).

CONCESSIONI

COLTIVAZIONE E LAVORAZIONE TABACCHI. — I) In quali casi e in quali limiti l'Amministrazione possa assentire la concessione in favore degli eredi del defunto titolare di una concessione speciale per la coltivazione e lavorazione dei tabacchi (n. 63).

TASSE DI CONCESSIONI GOVERNATIVE. — II) Se l'Ente Autonomo Volturmo, in forza dell'art. 4 della legge 5 luglio 1908, n. 351, possa ottenere l'esonero dal pagamento delle tasse di concessione governativa di cui ai nn. 147 e 165 All. A al T.U. 20 marzo 1953, n. 113, dovute sul decreto per derivazione di acque pubbliche (n. 64).

CONTRABBANDO

TRASPORTO - CARNET TIR. — Quali siano gli obblighi del garante in materia di importazioni con carnet TIR (n. 33).

CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

CAMBIALI. — I) Se, ai sensi dell'art. 2 della legge 4 aprile 1953, n. 261 per l'assorbimento dell'imposta proporzionale di registro nell'imposta graduale di bollo scontata sulle cambiali, sia necessario che il negozio di finanziamento sia posto in essere mediante cambiali o sia sufficiente che queste servano a garantire il finanziamento (n. 38).

I.N.F.I.R. — II) Se l'I.N.F.I.R. possa contrarre con un ente di credito diverso dalla Cassa DD. PP. un mutuo destinato in parte alla concessione di mutui con garanzia ipotecaria per la costruzione di case economiche e popolari e in parte allo sconto delle rate di indennizzo per danni di guerra (n. 39).

DANNI DI GUERRA

CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE. — Se possa concedersi il contributo per danni di guerra previsto dall'art. 7 legge 27 dicembre 1953, n. 968, quando la denuncia del relativo danno o la domanda di voler ricostruire sia presentata a nome e per conto proprio da chi abbia stipulato un compromesso per l'acquisto dello immobile sinistrato, prima ancora della stipulazione del regolare atto di compravendita (n. 99).

DAZI DOGANALI

TRASPORTO. — Quali siano gli obblighi del garante in materia di importazioni con carnet TIR (n. 14).

DEMANIO E PATRIMONIO

ALLOGGI DEMANIALI - CANONI. — I) Quale sia la disciplina relativa alla modificazione dei canoni per occupazione di locali appartenenti al Demanio dello Stato (n. 157).

DISTANZE. — II) Se le norme di polizia della proprietà demaniale, dettate per le strade ordinarie, valgano anche per le strade ferrate (n. 158).

DEPOSITO

TITOLI DI RISPARMIO POSTALI. — Se gli Ospedali riuniti possano ottenere la liquidazione di titoli postali nominativi depositati presso di essi dagli intestatari ivi ricoverati in stato di degenza e in seguito deceduti, e dei quali gli aventi diritti non abbiano poi domandato la riconsegna nel termine prescritto dalla legge 31 ottobre 1942, n. 1423 (n. 19).

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

COOPERATIVE - DECADENZA. — I) Se una cooperativa edilizia per il recupero di spese nei confronti di un assegnatario dichiarato decaduto possa agire mediante trattativa d'ufficio o nelle vie giudiziarie ordinarie (n. 97).

II) Se l'assegnatario dichiarato decaduto dall'alloggio cooperativo possa pretendere il rimborso delle somme versate a titolo di ammortamento (n. 97).

INA-CASA - ALLOGGI - INNOVAZIONI. — III) Se l'assemblea degli assegnatari di alloggi della Gestione INA-Casa possa deliberare innovazioni (nel caso impianto del gas nei singoli appartamenti) (n. 98).

IV) Se ed in quali limiti la Gestione INA-Casa possa apportare innovazioni sugli appartamenti assegnati in proprietà quando esse incidano sulle rate di ammortamento (n. 98).

INA-CASA - NEGOZI. — V) Se la Gestione INA-Casa, nell'ambito dell'attuazione del piano per la costruzione di case a lavoratori, possa costruire ed alienare negozi (n. 99).

VI) Se la Gestione INA-Casa, possa costruire alloggi annessi a negozi che si vogliano vendere a soggetti diversi dai lavoratori (n. 99).

REGIONE SICILIANA - ESCAL. — VII) Se debba riconoscersi analogia istituzionale e funzionale tra gli

Istituti per le Case Popolari e l'Ente Siciliano Case dei Lavoratori (n. 100).

VIII) Se possa accordarsi, ai sensi del T.U. 29 aprile 1938, n. 1165, l'assistenza della forza pubblica in caso di esecuzione di ordinanza di sfratto in via amministrativa dagli appartamenti dell'ESCAL (n. 100).

ESECUZIONE FISCALE

APPALTO RISCOSSIONE IMPOSTE DI CONSUMO. — Se una legge di proroga dei benefici fiscali contemplati nell'art. 16 della legge n. 408 del 1949 che sia intervenuta nel corso di un contratto di appalto per la riscossione delle imposte di consumo, debba ritenersi, a tutti gli effetti, come istitutiva di una nuova esenzione (n. 52).

ESECUZIONE FORZATA

PIGNORAMENTO E CESSIONE STIPENDI. — Se ai militari sia applicabile l'art. 24 D.P. 11 gennaio 1956, n. 17, che stabilisce in un quinto la aliquota massima cedibile sequestrabile e pignorabile dello stipendio e retribuzioni equivalenti (n. 22).

ESPROPRIAZIONE PER P.U.

TRASCRIZIONE. — Se possa avere efficacia nei confronti dell'Amministrazione espropriante il successivo atto di disposizione effettuato dal proprietario espropriato anche se trascritto in data anteriore alla trascrizione del decreto di esproprio (n. 155).

FALLIMENTO

CREDITI PER SOPRATASSA. — I) Se siano ammissibili in via privilegiata al passivo fallimentare i crediti per soprattassa di R. M. e complementare, insinuati contemporaneamente con l'imposta relativa (n. 54).

FIDEISSIONE - SUBROGAZIONE - ACCOLLO. — II) Se, nell'ipotesi di accollo privativo, la fideiussione prestata per il debitore liberato segua di diritto il debito in testa all'accollatario (n. 55).

III) Se, nel caso in cui la garanzia nascente dalla fideiussione venga espressamente mantenuta in testa all'accollatario da colui che l'ha prestata, il beneficio della riduzione del tasso di interesse — accordato ex nunc dal creditore — si estenda ipso jure anche al fideiussore (n. 55).

IV) Se, avvenuta la surrogazione del fideiussore nei diritti del creditore principale per la parte corrispondente al credito soddisfatto, in corso di fallimento del debitore, il fideiussore medesimo possa far valere le proprie ragioni creditizie, con i relativi privilegi, nel piano di riparto, anche prima che sia stato interamente soddisfatto il creditore principale, con l'effetto di escludere quest'ultimo dalle garanzie reali in ordine alle quali abbia operato la surrogazione (n. 55).

INSINUAZIONE AL PASSIVO. — V) Se sia ammissibile l'insinuazione al passivo fallimentare da parte della Amministrazione finanziaria:

1) di crediti per imposte dirette in base ad accertamenti o decisioni non ancora divenuti definitivi (numero 56).

2) di crediti per imposte indirette e pene pecuniarie:

a) in base ad accertamenti o a decisioni non ancora divenuti definitivi (n. 56),

b) in base al processo verbale di contravvenzione notificato ai sensi dell'art. 55 legge 7 gennaio 1929, n. 4 (n. 56).

FERROVIE

DISTANZE. — I) Se le norme di polizia della proprietà demaniale, dettate per le strade ordinarie, valgano anche per le strade ferrate (n. 297).

PASSAGGI A LIVELLO. — II) Se le disposizioni contenute nell'art. 15 del nuovo Codice della strada e negli artt. 122 e segg. del Regolamento, abbiano limitato la facoltà discrezionale dell'Amministrazione ferroviaria sulla scelta del sistema di chiusura dei passaggi a livello e nella regolamentazione degli stessi (n. 298).

III) Se sia legittima la conservazione delle «girandole» che permettono l'attraversamento da parte dei pedoni di passaggi a livello durante l'abbassamento delle sbarre (n. 298).

PASSAGGI A LIVELLO - LAVORI. — IV) A chi competa, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, la emissione della ordinanza di chiusura del traffico sulle strade statali quando l'Amministrazione Ferroviaria debba eseguire lavori di armamento a passaggi a livello (n. 299).

PERSONALE FERROVIARIO - ART. 83 S. G. — V) Se, in base alla disposizione del 2° comma dell'art. 83 legge 1958 - Stato giuridico del personale delle F.S., la esclusione della corresponsione delle maggiori competenze che si sarebbero maturate, debba operare fino alla epoca nella quale il dipendente, a seguito della definizione del procedimento disciplinare, abbia riacquisito il diritto ad essere scrutinato ovvero debba essere protratta fino alla data del provvedimento di promozione (n. 300).

PERSONALE FERROVIARIO - RIABILITAZIONE. — VI) Quale sia il modo di attuazione della eliminazione dallo stato matricolare di qualsiasi annotazione relativa alla sanzione disciplinare, prevista dall'art. 156 S.G., a favore del personale che abbia ottenuto la riabilitazione (n. 301).

PERSONALE FERROVIARIO - RILASCIO DI COPIA DI ATTI DI SCRUTINIO. — VII) Se l'Amministrazione ferroviaria debba rilasciare ai propri dipendenti le copie dei verbali relativi agli scrutini di avanzamento nonché copie dei documenti corrispondenti a quelli che l'art. 169 dello Statuto degli impiegati civili dello Stato designa con le espressioni «quaderni di scrutinio» e «scheda personale» (n. 302).

PUBBLICITÀ. — VIII) Se la legge 18 marzo 1959, n. 132 ha riservato allo Stato il diritto di esercitare la pubblicità sui beni demaniali e patrimoniali affidati all'Amministrazione delle F.S. anche quando la pubblicità stessa sia visibile o percettibile da aree o strade comunali (n. 303).

IX) Se sia applicabile il D.L.C.P.S 8 novembre 1947, n. 1417, circa il pagamento dei diritti dovuti ai Comuni

per la pubblicità fatta dall'Amministrazione delle F.S. con propri mezzi, su stabilimenti ed impianti di sua proprietà n. (303).

GUERRA

NAVI - SOVRANITÀ STATALE. — I) Se le navi da guerra o comunque appartenenti alla marina da guerra e le navi « pubbliche », cioè impiegate da uno Stato per un pubblico servizio, restino sotto la giurisdizione dello Stato del quale battono la bandiera sia durante l'ingresso, che durante la sosta in porti ed acque straniere (n. 135).

II) Se, conseguentemente, possa essere intentato contro di esse procedimento legale per danni causati da collisione o per compensi di salvataggio, ecc. (n. 135).

PROVVIDENZE A FAVORE DI PROFUGHI. — III) Se il beneficio dell'art. 50 D.P.R. 14 ottobre 1958, n. 1074 sull'assegnazione di rivendite di generi di monopolio a favore dei profughi, spetti anche nel caso che il profugo fosse, nel territorio di provenienza, titolare di una licenza per rivendita di generi di monopolio rilasciata da uno Stato estero (n. 136).

IMPIEGO PUBBLICO

INVALIDI DI GUERRA - CASSA PER IL MEZZOGIORNO. — I) Se la Cassa per il Mezzogiorno debba provvedere alla assunzione degli invalidi di guerra nelle percentuali stabilite dalla legge 3 giugno 1950, n. 375 (n. 499).

PERSONALE DIPENDENTE DALL'O.N.I.G. — II) Se nel caso di infermità contratta in servizio o per causa di servizio, valgano per i dipendenti dell'O.N.I.G., in mancanza di espresse disposizioni del Regolamento del Personale dell'Opera Nazionale Invalidi di Guerra, le disposizioni che in materia sono stabilite per i dipendenti civili dello Stato (n. 500).

PERSONALE FERROVIARIO - ART. 83 S.G. — II) Se, in base alla disposizione del 2° comma dell'art. 83 legge 1958, Stato giuridico del personale delle F.S., la esclusione della corresponsione delle maggiori competenze che si sarebbero maturate, debba operare fino all'epoca nella quale il dipendente, a seguito della definizione del procedimento disciplinare, abbia riacquisito il diritto ad essere scrutinato ovvero debba essere protratta fino alla data del provvedimento di promozione (n. 501).

PERSONALE FERROVIARIO - RIABILITAZIONE. — IV) Quale sia il modo di attuazione della eliminazione dallo stato matricolare di qualsiasi annotazione relativa alla sanzione disciplinare, prevista dall'art. 156 S.G., a favore del personale che abbia ottenuto la riabilitazione (n. 502).

PERSONALE FERROVIARIO - RILASCIO DI COPIA DI ATTI DI SCRUTINIO. — V) Se l'Amministrazione Ferroviaria debba rilasciare ai propri dipendenti le copie dei verbali relativi agli scrutini di avanzamento nonché copie dei documenti corrispondenti a quelli che l'articolo 169 dello Statuto degli Impiegati civili dello Stato designa con le espressioni « quaderni di scrutinio » e « scheda personale » (n. 503).

IMPOSTA BI BOLLO

CAMBIALI. — I) Se, ai sensi dell'art. 2 della legge 4 aprile 1953, n. 261, per l'assorbimento dell'imposta proporzionale di registro nell'imposta graduale di bollo scontata sulle cambiali, sia necessario che il negozio di finanziamento sia posto in essere mediante cambiali o sia sufficiente che queste servano a garantire il finanziamento (n. 17).

DOCUMENTI DI TRASPORTO. — II) Se siano assoggettabili all'imposta di bollo sui documenti di trasporto anche i trasporti extra urbani non aventi carattere di continuità (n. 18).

IMPOSTA DI REGISTRO

ACCERTAMENTO - PRESUNZIONE DI TRASFERIMENTO. — I) Quale sia la potestà investigativa della Polizia tributaria in materia di accertamento di ufficio di imposta di registro (n. 162).

II) Se l'elemento del possesso possa costituire valida presunzione di trasferimento di un immobile ai sensi e per gli effetti dell'art. 18 della legge di registro (n. 162).

AGEVOLAZIONI TRIBUTARIE. — III) Se le assegnazioni di aree edificabili fatte da una società per azioni in liquidazione ai propri soci possano usufruire dei benefici tributari previsti dall'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408 (n. 163).

IMPOSTA DI R.M.

CREDITI PER SOPRATASSA. — I) Se siano ammissibili in via privilegiata al passivo fallimentare i crediti per soprattassa di R.M. e complementare, insinuati contemporaneamente con l'imposta relativa (n. 19).

REGIONE SARDA. — II) Se la Regione Sarda abbia diritto ai nove decimi delle imposte di R.M. riscossa mediante ritenuta diretta sugli emolumenti spettanti agli impiegati dello Stato che prestano servizio nel territorio della Regione (n. 20).

IMPOSTA DI SUCCESSIONE

PRESCRIZIONE. — Se nel caso in cui, tra i cespiti ereditari denunciati, vi siano delle quote di partecipazione di società a responsabilità limitata, pur avendo gli eredi presentata la denuncia di successione, la prescrizione triennale non possa cominciare a decorrere per non essere stata la denuncia stessa corredata della certificazione del valore venale rilasciata dal Comitato Direttivo degli agenti di cambio (n. 27).

IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

CONDONO TRIBUTARIO. — I) Se, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 3, legge 30 luglio 1959, n. 599 (condono in materia tributaria per sanzioni non-aventi natura penale) il contribuente che sia incorso nelle violazioni previste dagli artt. 13 e 31 della legge sull'I.G.E. ed abbia provveduto alla regolarizzazione della sua posizione mediante l'adempimento delle formalità prescritte, possa ottenere la restituzione dell'imposta a suo tempo

pagata in osservanza del precetto del *solve et repete* (n. 86).

RIMBORSO. — II) Se l'Amministrazione finanziaria possa procedere a rimborsare, con determinazione amministrativa, le somme richieste dalle parti in via giudiziaria per il rimborso dell'imposta generale sull'entrata erroneamente corrisposta anche se la citazione è stata fatta dopo il decorso del termine di un anno dal pagamento dell'imposta stessa, ai sensi dell'art. 47, 2° comma, della legge 19 giugno 1940, n. 762 (n. 87).

IMPOSTA SUL PATRIMONIO

ALIENAZIONE BENI DA PARTE DI UN CITTADINO DELLE N.U. — Se un cittadino delle Nazioni Unite che abbia alienato i beni in Italia per sottrarli alle misure di cui alla legge di guerra e ne sia rientrato in possesso dopo il 1947 sia tenuto a pagare su tali beni l'imposta progressiva sul patrimonio di cui al T.U. n. 203 del 1950 o se invece tale imposta gravi sullo acquirente (n. 4).

IMPOSTE DI CONSUMO

MATERIALI DA COSTRUZIONE. — Se una legge di proroga dei benefici fiscali contemplati nell'art. 16 della legge n. 408 del 1949 che sia intervenuta nel corso di un contratto di appalto per la riscossione delle imposte di consumo, debba ritenersi, a tutti gli effetti, come istitutiva di una nuova esenzione (n. 5).

IMPOSTE E TASSE

IMPOSTA FABBRICAZIONE SPIRITI - ABBUONO. — I) Se, estinto per prescrizione il reato di evasione all'imposta sugli spiriti, allo imputato assolto che ne abbia fatto domanda, debba accordarsi lo sgravio dell'imposta di fabbricazione sulla quantità di spirito volatilizzati in dipendenza del lungo sequestro in magazzino del prodotto fino all'esito del giudizio penale, ovvero se tale ipotesi debba piuttosto inquadrarsi nella norma dell'art. 15 del T.U. 8 luglio 1924 ed in conseguenza escludersi tale abbuono (n. 330).

INSINUAZIONE AL PASSIVO FALLIMENTARE. — II) Se sia ammissibile l'insinuazione al passivo fallimentare da parte dell'Amministrazione finanziaria:

di crediti per imposte dirette in base ad accertamento o decisione non ancora divenuti definitivi (n. 331);

di crediti per imposte indirette e pene pecuniarie:
a) in base ad accertamenti o a decisione non ancora divenuti definitivi (n. 331);

b) in base al processo verbale di contravvenzione notificato ai sensi dell'art. 55 legge 7 gennaio 1929, n. 4 (n. 331).

INVALIDI DI GUERRA

ASSUNZIONE PRESSO LA CASSA DEL MEZZOGIORNO. — Se la Cassa per il Mezzogiorno debba provvedere alla assunzione degli invalidi di guerra nelle percentuali stabilite dalla legge 3 giugno 1950, n. 375 (n. 13).

MILITARI

PIGNORAMENTO E CESSIONE DEGLI STIPENDI. — I) Se ai militari sia applicabile l'art. 24 D.P. 11 gennaio 1956, n. 17, che stabilisce in un quinto la aliquota massima cedibile sequestrabile e pignorabile dello stipendio e retribuzioni equivalenti (n. 12).

SERVIZIO MILITARE. — II) Quali siano le conseguenze della interdizione temporanea dai pubblici uffici sulla prestazione del servizio militare (n. 13).

MINIERE

ZOLFI DI RECUPERO - VENDITA. — Se nella riserva della vendita degli zolfi di recupero stabilita dall'art. 1 del D.P.R. 1° agosto 1957, n. 649 a favore dell'Ente Zolfi Italiani, debba intendersi compreso l'idrogeno solforato prodotto dalla Soc. Larderello (n. 13).

MONOPOLIO

COLTIVAZIONE E LAVORAZIONE TABACCHI. — I) In quali casi e in quali limiti l'Amministrazione possa assentire la concessione in favore degli eredi del defunto titolare di una concessione speciale per la coltivazione e lavorazione dei tabacchi (n. 35).

PROFUGHI - RIVENDITE. — II) Se il beneficio dello art. 50 D.P.R. 14 ottobre 1958, n. 1074 sull'assegnazione di rivendita di generi di monopolio a favore dei profughi, spetti anche nel caso che il profugo fosse, nel territorio di provenienza, titolare di una licenza per rivendita di generi di monopolio rilasciata da uno Stato estero (n. 36).

NAVE E NAVIGAZIONE

NAVI - SOVRANITÀ STATALE. — I) Se le navi da guerra o comunque appartenenti alla marina da guerra, e le navi « pubbliche » cioè impiegate da uno Stato per un pubblico servizio, restino sotto la giurisdizione dello Stato del quale battono bandiera sia durante l'ingresso che durante la sosta in porti ed acque straniere (n. 102).

II) Se, conseguentemente, possa essere intentato contro di esse procedimento legale per danni causati da collisione o per compensi di salvataggio ecc. (n. 102).

REQUISIZIONE NAVIGLIO MERCANTILE. — III) Se, ai sensi dell'art. 48, 2° comma, della legge 13 luglio 1939, n. 1154, al procedimento relativo al reclamo per l'indennità dovuta alla requisizione di naviglio mercantile, possano applicarsi le norme sull'estinzione del processo o sulla perenzione della istanza per inattività delle parti (n. 103).

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

FIDEIUSSIONE - SURROGAZIONE - ACCOLLO - FALLIMENTO. — I) Se, nell'ipotesi di acollo privativo, la fideiussione prestata per il debitore liberato segua di diritto il debito in testa all'accollatario (n. 38).

II) Se, nel caso in cui la garanzia nascente dalla fideiussione venga espressamente mantenuta in testa all'accollatario da colui che l'ha prestata, il beneficio

della riduzione del tasso d'interesse — accordato *ex nunc* dal creditore — si estenda *ipso jure* anche al fideiussore (n. 38).

III) Se, avvenuta la surrogazione del fideiussore nei diritti del creditore principale per la parte corrispondente al credito soddisfatto, in corso di fallimento del debitore, il fideiussore medesimo possa far valere le proprie ragioni creditizie, con i relativi privilegi, nel piano di riparto, anche prima che sia stato interamente soddisfatto il creditore principale, con l'effetto di escludere quest'ultimo dalle garanzie reali in ordine alle quali abbia operato la surrogazione (n. 38).

PENA

AMMENDA. — Se, concessa con decreto presidenziale la grazia condizionale di riduzione dell'ammenda, possa restituirsi al graziato la differenza della somma pagata in più (n. 15).

PENSIONI

PERDITA DEL DIRITTO ALLA PENSIONE. — I) Se, nei casi di perdita — definitiva o temporanea — del diritto alla pensione da parte del militare o del civile, debba essere liquidata la pensione in via di reversibilità al coniuge o alla prole (n. 94).

II) Se debba tenersi conto, nella liquidazione di tale pensione di reversibilità anche della prole sopravvenuta dopo la perdita della pensione (n. 94).

POSTE E TELECOMUNICAZIONI

ATTRAVERSAMENTI TELEGRAFONICI. — I) Se nei confronti delle linee di telecomunicazioni siano applicabili le norme di cui agli artt. 28 e 29 del D.M. 31 luglio 1934 che prevedono l'osservanza di determinate prescrizioni e cautele, per motivi di sicurezza, in relazione alle linee elettriche che attraversano depositi o distributori di carburanti (n. 76).

PACCHI POSTALI - ASSICURAZIONE. — II) Se, ai sensi dell'art. 68 C.p., il mittente ha diritto, in caso di manomissione, perdita o avaria del pacco ad una indennità calcolata con criteri diversi a seconda che il pacco sia ordinario o assicurato (n. 77).

III) Se, nel caso che il mittente abbia assicurato la spedizione, l'assicuratore che abbia dovuto corrispondere l'indennità possa surrogarsi, ai sensi dell'art. 1916 C.c., nei diritti del mittente verso l'Amministrazione (n. 77).

IV) Se nel caso in cui il mittente abbia assicurato l'invio del pacco sia presso l'Amministrazione sia presso un eventuale assicuratore privato per l'eventuale differenza, l'Amministrazione debba corrispondere l'indennità all'assicuratore od al mittente (n. 77).

V) Se, in materia di spedizione di pacchi internazionali in base all'accordo di Ottawa, l'indennità per manomissione o avaria di pacchi internazionali venga accordata al destinatario che abbia accettato la consegna del pacco formulando riserve (n. 77).

TITOLI DI RISPARMIO POSTALI. — VI) Se gli Ospedali Riuniti possano ottenere la liquidazione di titoli po-

stali nominativi depositati presso di essi dagli intestatari ivi ricoverati in stato di degenza e in seguito deceduti, e dei quali gli aventi diritto non abbiano poi domandato la riconsegna nel termine prescritto dalla legge 31 ottobre 1942, n. 1423 (n. 78).

PREVIDENZA ED ASSISTENZA

RECUPERO SPESE DI SPEDALITÀ - SUDDITI STRANIERI. — Se, ai sensi dell'art. 77 legge 1890, n. 6972 l'Amministrazione italiana debba rimborsare gli ospedali le spese di spedalità per assistenza di sudditi stranieri infortunati in Italia (n. 35).

PUBBLICO UFFICIALE

Se l'art. 221 C. p.p. che riconosce a talune persone la qualità di ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, compiti, nei limiti circoscritti delle specie di reati che essi hanno l'incarico di ricercare ed accertare, il diritto di coazione anche fisica nei confronti dei colpevoli di cui all'art. 219 C.p.p. (n. 2).

REGIONI

REGIONE SARDA - IMPOSTA DI R.M. — I) Se la Regione Sarda abbia diritto ai nove decimi della imposta di R.M. riscossa mediante ritenuta diretta sugli emolumenti spettanti agli impiegati dello Stato che prestano servizio nel territorio della Regione (n. 84).

REGIONE SICILIANA - ESCAL. — II) Se debba riconoscersi analogia istituzionale e funzionale tra gli Istituti per le Case Popolari e l'Ente Siciliano Case dei Lavoratori (n. 85).

III) Se possa accordarsi, ai sensi del T.U. 28 aprile 1938, n. 1165, l'assistenza della forza pubblica in caso di esecuzione di ordinanza di sfratto in via amministrativa dagli appartamenti dell'ESCAL (n. 85).

REGIONE SICILIANA - PREFETTI. — IV) Se possa essere affidata al Prefetto competente per territorio l'esecuzione dei decreti di scioglimento degli organi ordinari dei Consorzi di bonifica emanati dall'assessore per l'Agricoltura e foreste della Regione Siciliana (n. 86).

REQUISIZIONI

REQUISIZIONE NAVIGLIO MERCANTILE. — Se, ai sensi dell'art. 48, 2° comma, della legge 13 luglio 1939, n. 1154, al procedimento relativo al reclamo per l'indennità dovuta alla requisizione di naviglio mercantile, possano applicarsi le norme sull'estinzione del processo o sulla perenzione della istanza per inattività delle parti (n. 117).

RESPONSABILITÀ CIVILE

CADUTA DI MASSI. — I) Se sussista responsabilità dell'ANAS per infortunio mortale avvenuto su una strada statale a causa di un masso staccatosi dalle pareti rocciose del monte (n. 189).

RIPARAZIONE AEROMOBILI MILITARI. — II) Se, ai sensi dell'art. 745 Cod. Nav., gli aeromobili militari nel periodo in cui sono affidati a ditte private per riparazioni debbano considerarsi militari o privati (n. 190).

STRADE

STRADE STATALI - CADUTA DI MASSI. — I) Se sussista responsabilità dell'ANAS per infortunio mortale avvenuto su una strada statale a causa di un masso staccatosi dalle pareti rocciose del monte (n. 32).

STRADE STATALI - INTERRUZIONI. — II) A chi compete, ai sensi dell'art. 3 del D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, la emissione della ordinanza di chiusura del traffico sulle strade statali quando l'Amministrazione Ferroviaria debba eseguire lavori di armamento a passaggi a livello (n. 33).

TRASPORTO

CARNET TIR. — Quali siano gli obblighi del garante in materia di importazioni con carnet TIR (n. 46).

