

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## IL DIRITTO DI CRONACA E L'ART. 21 DELLA COSTITUZIONE

In una recente Sentenza il Tribunale di Verona (v. in « Foro It. », 1959, II, 54) ha statuito che « non commette il delitto di diffamazione per mezzo della stampa il giornalista che, nell'esercizio del diritto di cronaca, riferisce fatti lesivi dell'onore e della reputazione altrui, purchè siano rispettati i limiti della verità e della continenza, ossia la notizia appaghi un interesse generale consistente nel diritto dei cittadini di essere informati di quei fatti che interessano la collettività ».

La tesi, consolidata in Giurisprudenza (V. Trib. Roma, 30-3-1957 in « Foro It. », 1958, I, 136 - Trib. Roma, 23-5-1957, in « Foro It. », 1957, II 142 - Cass. 23-4-1956, in « Giust. Pen. », 1956, II, 815 - Cass. 12-12-1955, in « Foro It. », 1956, I, 4 - Trib. Milano, 13-6-1956, in « Giur. It. », 1956, II, 314 - Trib. Novara, 4-2-1956, ib. 196 - Cass. Pen., 15-4-1955, in « Foro Pen. », 1956, 395), condivisa dalla maggior parte della dottrina (V. ALTAVILLA: *Diritto di cronaca*, in « Giust. Pen. », 1947 - NUVOLONE: *Reati di Stampa*, Giuffrè, Milano - NUVOLONE: *Leggi penali e Costituzione*, Giuffrè, Milano - NUVOLONE: *Diritto di cronaca e prova della verità*, in « Giust. Pen. », 1954 - SABATINI: *Limiti legali e limiti naturali del diritto di cronaca*, in « Giust. Pen. », 1950 - SABATINI: *Lo art. 21 della Costituzione e l'art. 113 della legge di P. S.*, in « Giust. Pen. », 1950 - GUARNIERI: *Diritto di cronaca e diffamazione a mezzo della stampa*, in « Riv. It. Dir. Pen. », 1952, 699) è stata recentemente ribadita dal PUGLIESE, in polemica con il CARNELUTTI, in due articoli pubblicati sulla « Giurisprudenza Italiana » (1957, I, 1, 365) e sul « Foro Italiano » (1958, I, 136).

Secondo il predetto Autore conseguenza della affermazione dell'esistenza di un diritto di cronaca è la necessaria considerazione del diritto medesimo come discriminante dei delitti contro l'onore, dovendosi vedere nella pubblicazione dei fatti di cronaca, pur idonei in sé a menomare la fama, la reputazione o il decoro altrui, un'attività non punibile per il disposto dell'art. 51 C. p.

Quanto ai presupposti per un lecito esercizio del *jus narrandi* il Pugliese li individua: 1) nella sussistenza ed attualità di un interesse a conoscere i fatti narrati, in quanto utili al formarsi dell'opinione pubblica sia in materia politica sia nelle

altre materie che, nel momento storico attraversato, hanno rilevanza per la Società; 2) nella verità dei fatti medesimi.

La tesi non ci sembra che possa condividersi. Prima di illustrare la nostra opinione riteniamo utile, però, ricordare tutte le argomentazioni addotte a sostegno della tesi contraria da parte degli Autori che hanno trattato il tema in esame.

I primi studi della dottrina sono stati rivolti a ricercare se il diritto di narrare al pubblico i fatti che avvengono avesse o meno ricevuto tutela nella nostra nuova Carta Costituzionale.

Secondo il Nuvolone, che per primo si è occupato del problema, la Costituzione ha senz'altro inteso tutelare il diritto di cronaca accanto al diritto di esprimere la propria opinione anche se non ha fatto espressa menzione di un tale diritto.

La tutela del *jus narrandi* — secondo il predetto Autore — si ricava indirettamente dall'art. 21 della Costituzione solo che si consideri che, garentendosi a tutti il diritto di manifestare il proprio pensiero, si è per ciò stesso voluto garentire a tutti la possibilità di formarsi una opinione liberamente.

Orbene dalla considerazione che per una libera formazione dell'opinione è condizione necessaria la conoscenza da parte di ogni membro della collettività dei fatti che avvengono, il Nuvolone argomenta la giustificazione giuridica del diritto di cronaca e la sua implicita tutela nell'art. 21 citato.

Fondamento di un tale diritto è, per il chiaro Autore, l'interesse della collettività ad essere informata degli avvenimenti più rilevanti da un punto di vista sociale.

Si aggiunge, altresì, che la configurazione del diritto di cronaca è quella di un diritto « funzionale », diritto, cioè in funzione dell'altrui diritto all'informazione per il fine di un libero esercizio del diritto di opinione.

La dottrina dominante, accettata senza discuterla una tale premessa, si è occupata diffusamente del più interessante problema dei limiti da riconoscersi al diritto di cronaca, specie in relazione al caso in cui la narrazione al pubblico di determinati fatti sia lesiva dell'onore e della reputazione altrui, ed ha ritenuto, concordemente, di individuarli unicamente nella veridicità della narrazione e nella rilevanza sociale dei fatti narrati.

Si è così affermato — come si è già visto — che quando il diritto di cronaca venga esercitato con l'osservanza dei limiti anzidetti, debba ritenersi pienamente lecita anche la lesione dell'onore e della reputazione di un privato individuo.

Una tale affermazione viene sorretta dalla dottrina con la considerazione che il contrasto tra diritto di cronaca e diritto all'onore ed alla reputazione si riduce ad un vero e proprio conflitto tra *utilitas publica* ed *utilitas privata*, soddisfacendo il primo diritto un interesse sociale della collettività ed il secondo un interesse meramente individuale, del privato.

In proposito si osserva ancora, che la nostra Costituzione nella gerarchia dei valori ha posto la Società al di sopra dell'individuo, per cui l'interesse del privato, ogni qualvolta che entri in conflitto con un interesse della collettività, è irrimediabilmente destinato a soccombere.

I risultati cui perviene la dottrina dominante sono stati recentemente sottoposti a critica da parte del Carnelutti (*Il diritto alla vita privata* in « Riv. Trim. Dir. Pubblico », 1955/3. *A proposito della libertà di pensiero (Risposta ad un sorriso* in « Foro It. », 1957, IV, 143) il quale riaffermando l'esistenza di un diritto alla vita privata ha escluso che si possa pervenire al risultato di ritenere costituzionalmente invalidi gli articoli del Codice penale che puniscono l'ingiuria e la diffamazione ed ha sostenuto, con una formula definita « paradossale » dal Pugliese, che la vera libertà tutelata dall'art. 21 della Costituzione è la libertà di tacere.

In realtà la tendenza oggi dominante in dottrina ed in giurisprudenza non può essere condivisa perchè essa poggia su di un'erronea premessa, dà un'assurda configurazione giuridica al diritto di cronaca e porta a conseguenze aberranti ed in aperto contrasto con il nostro ordinamento giuridico nella individuazione dei limiti della narrazione e nella soluzione del conflitto tra il diritto di cronaca ed il diritto all'onore ed alla reputazione.

*Parte da un'erronea premessa*, in quanto il diritto di cronaca viene tutelato, a nostro avviso, dalla Costituzione non in maniera indiretta, come presupposto implicito e necessario per l'esercizio in concreto del diritto di opinione, ma *in modo diretto* come diritto di manifestare il pensiero in una delle sue forme più classiche.

La contraria tesi, infatti, cade nell'errore di ritenere sinonimi e perfettamente equivalenti i termini « pensiero » ed « opinione » con la conseguenza di ritenere garantito dall'art. 21 della Costituzione il solo diritto di esprimere liberamente la propria opinione.

In realtà la dizione dell'articolo in esame ha una portata molto più ampia e dev'essere qui attentamente vagliata.

Recita tale norma nel suo primo comma: « Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, con lo scritto ed ogni altro mezzo di diffusione ».

Ciò che va innanzitutto rilevato è che « pensiero » è termine amplissimo che non può essere confuso con « opinione », termine di portata minore con

cui si designa il convincimento di taluno sopra una determinata questione in un dato campo: morale, religioso, scientifico, ecc.

L'opinione è certamente una delle manifestazioni del pensiero tutelate dall'art. 21, ma non la sola, come invece fanno intendere di ritenere il Nuvolone e la maggior parte della dottrina. Contro l'equazione pensiero = opinione si schierano, oltretutto, gli stessi lavori preparatori, perchè da essi risulta chiaramente che il Costituente volle escludere dalla formulazione dell'art. 21 il termine opinione accanto al termine pensiero, perchè lo ritenne già compreso in questo ultimo, come una delle sue manifestazioni. Da ciò si desume che il legislatore ebbe ben chiara la portata della dizione dell'art. 21 e che la restrizione è stata opera esclusiva degli interpreti. Giova, pertanto, assegnare all'art. 21 il suo ambito naturale di estensione e vedere quali e quante siano le manifestazioni del pensiero che esso articolo garantisce e tutela.

Non v'è dubbio che tra le manifestazioni del pensiero rientri, in primo luogo, anche la critica, che può considerarsi una filiazione naturale della opinione, in quanto ogni opinione nasce sulla base di una critica e determina necessariamente una posizione critica negli atteggiamenti degli altri (v. CROCE: *Filosofia della pratica — Laterza*). Ancora rientra tra le manifestazioni del pensiero la creazione artistica: limitando, infatti, le manifestazioni del pensiero alla opinione ed alla critica si avrebbe riguardo esclusivamente al pensiero come intelletto mentre è nozione comune che il pensiero deve essere riguardato anche come fantasia. Appunto tra le manifestazioni del pensiero inteso come fantasia rientra la creazione artistica.

Non basta: tra le manifestazioni del pensiero rientra, infine, la Storiografia o la Cronaca; forma che ha strettissima parentela con la Creazione artistica e solo se ne differenzia perchè la rappresentazione dei fatti è qui di continuo rischiarata dalla distinzione critica tra il reale ed il possibile, l'accaduto e l'immaginato, l'esistente e l'inesistente (Croce, op. cit.).

In conclusione si deve, quindi, affermare che l'art. 21, tutelando tutte le manifestazioni del pensiero, garantisce direttamente sia il diritto di opinione, sia il diritto di critica come quello di creazione artistica e quello di cronaca.

Data al termine « pensiero » la sua naturale estensione e ricompreso il diritto di cronaca nella tutela diretta dell'art. 21, si scorge subito l'inutilità del ragionamento fatto dalla contraria dottrina per trovare un fondamento ed una giustificazione giuridica alla cronaca. È inesatto voler sostenere l'esistenza di un diritto di cronaca adducendone a fondamento un interesse della collettività a conoscere i fatti socialmente rilevanti, innanzitutto, perchè non si comprende come un interesse della collettività possa costituire il fondamento di un diritto schiettamente individualistico e poi, perchè la giusta interpretazione dell'art. 21 ci fa intendere che il diritto di cronaca è stato invece tutelato proprio come diritto del cittadino avente a fondamento l'interesse del medesimo di esser

libero di manifestare il proprio pensiero in ogni sua forma. Questa interpretazione corrisponde, d'altronde, alla genesi storica della tutela del diritto in esame, che ha avuto le sue origini nella affermazione costituzionale dei c. d. diritti di libertà, iniziata negli Stati moderni con le « Dichiarazioni dei diritti » (Bills of rights), proclamate nei vari Stati dell'America Settentrionale dopo la Dichiarazione d'indipendenza (1776) e quindi, ad imitazione del metodo americano, in Francia nel 1789.

Nessuna correlazione esiste, dunque, tra diritto di cronaca ed interesse o diritto della collettività ad essere informati dei fatti che avvengono, anche perchè della tutela di tale secondo interesse o diritto è vano cercare un cenno nella nostra Costituzione. E ciò senza osservare che se davvero dovesse ritenersi tutelato dalla Costituzione un diritto della collettività di sapere, il diritto di cronaca... finirebbe di essere un diritto per divenire un dovere: si arriverebbe a negare al giornalista la libertà di non narrare i fatti che avvengono privandolo di quella che il Carnelutti chiama « libertà di tacere ».

In realtà tutto s'appiana e non v'è bisogno di mettere a sostegno del *jus narrandi*, l'interesse della collettività all'informazione solo che s'interpreti e s'intenda a modo l'art. 21, il quale, giova ripeterlo, ha inteso tutelare tra le manifestazioni del pensiero anche il racconto storico, la cronaca esclusivamente sulla considerazione dell'interesse individualistico del cittadino.

Dalla configurazione da noi data al diritto di cronaca discende che il contrasto tra diritto di cronaca e diritto all'onore ed alla reputazione non può più essere risolto come conflitto tra *utilitas publica* ed *utilitas privata* ma come contrasto tra due *utilitates privatae*, tra due interessi individualistici: quello di esser libero di esprimere il proprio pensiero nella forma della narrazione e quello di non esser leso da altri nel proprio onore e nella propria reputazione.

Ora, premesso che tali interessi sono stati ritenuti entrambi meritevoli di tutela e tutelati dalla Costituzione rispettivamente negli artt. 21 e 2, non v'è dubbio che la soluzione del contrasto debba ricercarsi nella possibilità di coesistenza dei due diritti senza che venga mai ritenuta lecita l'invasione dell'uno nella sfera dell'altro (1). Il privato, quindi, non potrà dolersi se vengono narrati fatti realmente avvenuti che non possano ritenersi lesivi del suo onore e della sua reputazione ma il cronista non potrà offendere l'altrui onore e reputazione con la narrazione di fatti lesivi, anche se realmente avvenuti, senz'incorrere nelle sanzioni predisposte a tutela dell'individuo dagli articoli del Codice penale sull'ingiuria e sulla diffamazione.

Opinare diversamente significherebbe ritenere costituzionalmente invalidi gli articoli del Codice penale su richiamati — come ha bene osservato il Carnelutti, — perchè l'art. 21 ha affermato non solo la libertà dei giornalisti di narrare al

pubblico i fatti avvenuti ma anche la libertà di ogni cittadino di « esprimere liberamente il proprio pensiero con la parola e con lo scritto ».

D'altra parte nessuna giustificazione logica e giuridica può essere trovata ad un trattamento per cui si dovrebbe punire penalmente chi parlando con altri offenda la reputazione di una persona attribuendole un fatto determinato e mandare assolto chi tale reputazione offenda narrando gli stessi fatti al pubblico con un potente mezzo di diffusione, qual'è la stampa. Il che sarebbe come dire che la macroscopicità delle conseguenze lesive è causa di esclusione dell'antigiuridicità del fatto!!!

L'aberrazione del risultato cui perviene la dottrina e la Giurisprudenza dominante è frutto, a nostro avviso, del fatto di essersi costantemente richiamate nelle indagini relative al diritto di cronaca a concetti non giuridici ma di natura politica o sociale, quali il carattere formativo della stampa al fine dell'educazione politica del cittadino, la *utilitas* che la collettività sappia i fatti che avvengono ecc; concetti che hanno contribuito a far perdere di vista il fine giuridico della ricerca.

I limiti del diritto di cronaca vanno, a nostro parere, ricercati tenendo esclusivamente sott'occhio le disposizioni del nostro ordinamento positivo e la natura stessa del diritto. Oltre il limite già visto del rispetto dell'onore e della reputazione altrui riteniamo - e ciò in conformità al pensiero dominante — che altro limite della cronaca sia quello della verità. Questo limite discende dalla stessa nozione della cronaca che deve proporsi per sua natura la fedeltà al reale: la verità dei fatti narrati è in altri termini condizione essenziale perchè si abbia cronaca e non racconto fantastico. Nè valga a contestare ciò l'obiezione che la cronaca in quanto prodotto di una visione individuale è necessariamente soggettiva perchè è molto facile replicare che in tal modo si confonde la narrazione obbiettiva dei fatti, che è la cronaca, con l'interpretazione soggettiva di essi che è valutazione, commento e come tale costituisce materia del diritto di critica e di opinione.

Altro limite al diritto di cronaca è quello dell'ordine pubblico. È infatti assurdo pensare che in un ordinamento giuridico possano essere dallo Stato riconosciute e protette, come diritti dell'individuo, manifestazioni della sua attività contrarie all'ordine giuridico costituito. Si può quindi riconoscere un diritto di libertà all'individuo solo fino al limite in cui le manifestazioni della sua attività non siano contrarie all'ordine pubblico esistente, cioè alle Istituzioni ed ai principi fondamentali su cui riposa l'ordinamento giuridico dello Stato. Ultimo limite del diritto di cronaca è infine quello del buon costume. Sancisce infatti il sesto comma dell'art. 21 della Costituzione: « Sono vietate le pubblicazioni a stampa gli spettacoli e tutte le altre manifestazioni contrarie al buon costume. La legge stabilisce provvedimenti adeguati a reprimere le violazioni ».

Il comma si divide in due parti: la prima pone il limite del buon costume ad ogni manifestazione del pensiero con ogni mezzo di diffusione; la seconda rimette alla legge ordinaria i provvedimenti preventivi e repressivi.

(1) In questo punto si veda la sentenza dalla Corte Costituzionale; n. 121, dell'8 luglio 1957.

Sul concetto di buon costume non è il caso di soffermarsi. La letteratura in merito è già abbastanza copiosa e ad essa pertanto si rinvia. Esaminato il problema del diritto di cronaca nelle sue linee generali ed individuati i limiti che a tale diritto devono riconoscersi in quelli del rispetto dell'onore e della reputazione altrui, della verità (limite logico derivante dall'essenza stessa della cronaca), dell'ordine pubblico (limite naturale) e del buon costume (limite derivante espressamente dalla legge), ci resta ora da fare una precisazione.

Quando si è detto che l'art. 21 della Costituzione non ha avuto l'effetto di invalidare gli articoli che puniscono l'ingiuria e la diffamazione, si è voluto dire che *tutte le norme previste dal Codice penale in relazione ai due delitti suddetti trovano applicazione* quando l'offesa all'onore ed alla reputazione dello individuo avviene col mezzo della stampa nella forma della cronaca. Tra tali articoli merita un esame particolare l'art. 596 che disciplina l'istituto dell'*exceptio veritatis*.

Tale istituto consente al colpevole dei delitti preveduti dall'art. 594 e dall'art. 595 di provare, in casi particolari, la verità o la notorietà del fatto attribuito alla persona offesa a propria discolpa e con effetto liberatorio.

Osserviamo innanzitutto che il nostro Codice aveva tolto di mezzo tale istituto, previsto invece in casi particolari dall'art. 394 del Cod. 1889, non consentendo alcuna deroga al disposto del 1° comma dell'art. 596 C. p.

L'*exceptio veritatis* è stata in seguito reintrodotta nel nostro ordinamento dal D.L.L. 14 settembre 1944, n. 288 (art. 5), che ha modificato il predetto art. 596.

In via generale essa viene ammessa quando la persona offesa domanda formalmente che il giudizio si estenda ad accertare la verità o falsità del fatto ad essa attribuito.

Essa dev'essere altresì ammessa 1) se la persona offesa è un pubblico ufficiale ed il fatto ad esso attribuito si riferisce all'esercizio delle sue funzioni e 2) se per il fatto attribuito alla persona offesa è tuttora aperto o si inizia contro di essa un procedimento penale. L'istituto come si è detto trova piena applicazione anche nel campo del diritto

di cronaca. Trova applicazione però con gli stessi limiti previsti dall'art. 596.

Così, per quanto riguarda l'ipotesi di offesa al pubblico ufficiale, ipotesi che dobbiamo ora considerare più da vicino, il cronista sarà ammesso a provare la verità dei fatti lesivi narrati solo se tali fatti si riferiscono all'esercizio della sua funzione.

Fuori di quest'ambito la narrazione di fatti che offendono il p. u. sarà punibile con esclusione di ogni *exceptio veritatis*, salva bene inteso l'ipotesi che l'*exceptio* venga formalmente concessa dal p. u. in base al n. 3 dell'art. 596 C. p.

Ciò si è voluto precisare per ribadire il concetto che il cronista non potrà mai invocare a discriminante la rilevanza sociale dei fatti privati del p. u. sulla considerazione, frequente in molti autori, che la collettività ha interesse di conoscere anche fatti privati di persone che occupano cariche pubbliche al fine di poter esercitare il diritto di opinione, di critica e di censura. Diritti, il cui esercizio — si afferma — contribuisce a favorire il costume. E difatti: se l'art. 21 non ha invalidato gli artt. 495 e segg. del Codice penale, se non si può pervenire all'aberrante risultato di ritenere applicabili tali norme solo alle offese compiute con la parola e con lo scritto e non anche a quelle, ben più gravi, compiute con il mezzo della stampa, è da ritenere altresì che la tutela predisposta dallo ordinamento giuridico a favore del p. u. per quanto riguarda la sua sfera di vita privata non può essere minore ma uguale a quella garantita al privato cittadino.

Ragionare diversamente significherebbe ritenere la pubblica funzione un'*infelicitas facti* che priverebbe il p. u. di uno dei diritti fondamentali dell'individuo: quello di non vedersi offeso, come privato cittadino, mediante la narrazione diffusa con il mezzo della stampa di fatti lesivi del suo onore e della sua reputazione. Giova, infine, osservare che quanto si è detto sul diritto di cronaca e sui suoi limiti non può portare al risultato, paventato dai più, di soffocare la « libertà di stampa » ma può solo avere l'auspicabile effetto di non far trasmodare la libertà in licenza. La contraria tesi favorisce invece, l'abuso e sovverte in definitiva le basi stesse del nostro ordinamento giuridico.

LUIGI MAZZELLA

# NOTE DI DOTTRINA

**E. BETTI:** *Se nei contratti conclusi con la Pubblica Amministrazione siano applicabili le garanzie richieste dell'art. 1341 C. c. (Acque, Bonifiche e Costruzioni, 1959, 109 e segg.).*

Prendendo lo spunto dallo studio del Crisci sulla stessa Rivista (1958, 455) e dalla nota critica pubblicata in questa Rassegna, 1959, 4, il Betti tenta di impostare il problema dell'applicabilità dell'articolo 1341 C. c. ai contratti conclusi con la P. A. su basi diverse.

Scrivendo il chiaro giurista che la *ratio juris* della norma contenuta nel citato art. 1341 sta nel fatto che nel caso di condizioni generali unilateralmente predisposte dal proponente non può essere considerato valido il principio che è alla base della responsabilità contrattuale e cioè il principio della autoresponsabilità. Questo principio, infatti, postula l'esigenza che i contraenti concorrano nella formulazione delle singole clausole contrattuali valutandone concretamente la portata economica e giuridica.

Tale concorso non si verificherebbe invece quando si stipulino contratti con chi abbia già predisposto autonomamente condizioni generali da valere per tutte le singole convenzioni.

In questi casi il legislatore, per garantire sostanzialmente la libertà della parte contraente che non ha concorso alla preparazione delle condizioni generali, richiede con la norma contenuta nell'art. 1341 che certe clausole particolarmente onerose siano approvate espressamente e per iscritto.

La *ratio juris* così esposta è tale da giustificare la sua validità anche nei confronti delle condizioni generali predisposte dalla P. A., e ciò perché queste condizioni generali, in quanto « esplicazione unilaterale di funzione normativa da parte di un'istanza in posizione subordinata alla legge non hanno potere di derogare ad una disciplina legislativa, quando la derogabilità sia consentita alla esplicazione bilaterale e consensuale dell'autonomia privata ».

Secondo il Betti sarebbe proprio per non aver tenuto presente questa subordinazione dei precetti dettati dall'autorità amministrativa nei confronti della legge, che l'Avvocatura (nella nota sopraccitata) avrebbe commesso l'errore di ritenere decisivo il rilievo secondo il quale l'art. 1341, a prescindere dai contratti stipulati in genere da pubbliche amministrazioni, sarebbe comunque inapplicabile a quelli stipulati con l'Amministrazione dello Stato perché incompatibile con le particolari norme della contabilità generale dello Stato.

*Esprimiamo anzitutto la nostra soddisfazione nel constatare che l'aspetto giuridico dell'attività contrattuale della P. A. desta sempre maggiormente l'interesse di studiosi ed uomini di dottrina, quali il Betti, che sono portati ad occuparsi sempre più frequentemente e diffusamente dei problemi, anche particolari, che si presentano soprattutto lungo le linee di frizione tra il diritto civile e il diritto amministrativo. Nei tempi attuali in cui l'attività economica dello Stato è in costante incremento il contributo della dottrina alla sistemazione giuridica di tale attività è destinato ad assumere un ruolo sempre più rilevante.*

*Per quanto riguarda il tema particolare oggetto della nota del Betti riteniamo di dover aggiungere alcune precisazioni a quanto abbiamo avuto occasione di esporre, in precedenza, sull'argomento.*

*A) Per sostenere che i capitoli generali d'onere emanati dall'Amministrazione dello Stato non possono derogare alle norme dell'art. 1341 C. c. occorrerebbe anzitutto dimostrare che essi vanno compresi nella vasta categoria delle condizioni generali di contratto, considerate dalla prima parte dell'articolo citato. Ora secondo quanto si desume dalla corretta interpretazione della norma in esame le « condizioni generali » devono avere come tratto caratteristico per essere vincolanti la conoscibilità di fatto. Esse cioè obbligano l'altra parte o perché le conosceva o perché « avrebbe dovuto conoscerle usando l'ordinaria diligenza ».*

*È evidente che la nota distintiva cui si accenna non può essere colta in alcun modo nelle norme di diritto obiettivo, le quali, come è ben noto, sono vincolanti in forza del principio stabilito nell'art. 10 delle disposizioni sulla legge in generale, che, non fa alcun riferimento alla conoscenza di fatto. Ora, se si ammette (e la giurisprudenza è pienamente conforme) che i capitoli generali d'onere dell'Amministrazione statale hanno carattere regolamentare, se ne deduce che ad essi non può applicarsi il principio stabilito nell'art. 1341 prima parte del C. c., con l'ulteriore corollario che tanto meno può applicarsi la seconda parte dell'articolo stesso che costituisce soltanto una deroga alla regola stabilita nel primo comma.*

*In altri termini l'art. 1341 detta le condizioni obiettive in presenza delle quali le « condizioni generali di contratto » predisposte da uno dei contraenti assumono il valore di « norme contrattuali » nei rapporti fra le parti. Ma tutto ciò non ha nulla a che vedere con i capitoli generali d'onere che per costante giurisprudenza hanno valore non già di clausole contrattuali ma di norme a carattere regolamentare, cioè, di norme di diritto obiettivo la cui forza*

*vincolante non dipende dalla volontà delle parti ma direttamente dalla legge.*

*Dal che discende, inconfutabilmente, la inapplicabilità ad esse delle disposizioni dell'art. 1341 C. c.*

*B) Il Betti ci fa carico di aver male impostato la questione nei rapporti fra gli artt. 1341 e 1342 del C. c. e le disposizioni della Contabilità Generale dello Stato.*

*Egli sostiene che la questione va posta nel senso che si debba preliminarmente accertare se le norme di contabilità, nel sistema gerarchico delle norme; sottostiano alle disposizioni inderogabili del diritto comune, quali quella di cui all'art. 1341 C. c.; e tale questione, secondo l'A. non potrebbe che avere soluzione affermativa.*

*Quanto abbiamo esposto sub A) pone già in evidenza l'irrilevanza della questione posta dal Betti relativamente al tema in discussione. Dimostrato, infatti, che alle norme regolamentari contenute nei capitoli generali d'onere non si applica l'art. 1341 C. c. non si vede quale contrasto possa sussistere fra le norme della contabilità generale, che a tale principi si ispirano, e l'art. 1341 C. c.*

*Tuttavia per convincersi che la questione dianzi esposta va risolta in senso negativo basta osservare che i rapporti gerarchici tra le norme di una legge generale posteriore e le norme di una legge speciale anteriore, sono regolati, esclusivamente, dall'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale e che questo articolo non consente altra soluzione che quella da noi indicata nella precedente nota.*

*Se poi il rilievo dell'A. volesse significare che, pur essendo coesistenti, le norme del Codice civile prevarrebbero su quelle della contabilità generale dello Stato, non può non osservarsi come sia vero proprio il contrario. Infatti le norme di contabilità generale per il loro carattere di norme speciali, dettate per la tutela del pubblico interesse e del retto funzionamento della pubblica amministrazione non possono non prevalere, derogandovi, sulle norme generali di diritto comune contenute nel codice civile.*

*Per informazione dei lettori aggiungiamo che la giurisprudenza della Corte Suprema continua ad essere orientata nel senso della inapplicabilità dei ricordati due articoli del Codice civile ai contratti stipulati con l'Amministrazione statale, e che tale giurisprudenza non è affatto oscillante, ma è solidamente affermata.*

*Osserviamo, infine, che questa giurisprudenza è stata condivisa anche dal Consiglio di Stato il quale con parere dell'Adunanza Generale n. 600 del 27 dicembre 1951 reso in sede di ricorso straordinario (Il Consiglio di Stato, 1952, 101) ebbe appunto a rilevare che «Nei confronti dei contratti con la P.A. disciplinati da capitoli d'onere non ricorre l'ipotesi dei contratti d'adesione o conclusi mediante formulari di cui gli artt. 1341 e 1342 C. c.; tali capitoli hanno valore di norme obbiettive di carattere dispositivo, in quanto emanate in base ad autorizzazione legislativa, e pertanto non è dato ravvi-*

*sare in esse la natura di clausole contrattuali predisposte da uno dei contraenti e soggette all'approvazione espressa dell'altra parte».*

**L. PAOLUCCI: In tema di legislazione sull'edilizia popolare: note sul termine « assegnate » dell'art. 4 della legge 1° marzo 1952, n. 113 (da « La funzione amministrativa », 1959, 317 e segg.)**

Scopo di questo lungo ed accurato studio è di stabilire che il termine « assegnate » adottato nell'art. 4 della legge 1° marzo 1952, n. 113, non è usato in senso tecnico, non indica, cioè, quella precisa fase del procedimento amministrativo previsto dalla legge sulla edilizia economica e popolare che segue la prenotazione e precede l'occupazione, la stipulazione del mutuo individuale ecc., ma è usato in senso puramente lessicale e sta perciò ad indicare lo stesso concetto che può essere qualificato con i termini di attribuzione conferimento ecc.

L'A. effettua un esame completo della scarsa dottrina e giurisprudenza in materia ed indugia soprattutto sulla analisi di quella che può considerarsi la manifestazione giurisprudenziale fondamentale in questo campo e precisamente la decisione n. 383 della IV Sezione del Consiglio di Stato del 31 maggio 1954. La critica a questa decisione si fonda soprattutto sul rilievo che essa assume come argomento base il fatto che sia assurdo che il legislatore in una legge che prevede espressamente l'assegnazione come una fase precisa del procedimento amministrativo da essa regolato, usi lo stesso termine « assegnazione » in un significato generico invece di quello specifico e tecnico definito nella legge.

L'A., con copia di argomenti desunti anche dall'esame comparato di altre leggi regolanti materie analoghe, rileva che il susposto ragionamento non può essere considerato decisivo, specie se messo di fronte agli inconvenienti che derivano dalla interpretazione seguita dal Consiglio di Stato.

La conclusione del Paolucci è che il termine « assegnate » nell'art. 4 sopracitato, equivale genericamente ad « attribuite », « conferite » e simili e vuole stabilire una incapacità ad essere soggetto di pretesa alla concessione di case in cooperative edilizie per coloro che si trovino nelle condizioni previste nell'art. 4, incapacità che impedisce addirittura a colui che ne è colpito, di essere soggetto nel procedimento amministrativo relativo fin dall'inizio e cioè fin dalla prenotazione.

*Lo studio è lodevole per l'accuratezza e la serietà della documentazione ed è interessante perchè riguarda una materia che pur avendo riflessi pratici molto notevoli non è stata finora oggetto di studi adeguati.*

*Per una informazione più precisa dei lettori rinviamo a questa Rassegna, 1954, pag. 231.*

*La questione trattata nello studio del Paolucci non è di agevole soluzione, nè può dirsi che la giurisprudenza finora esistente possa considerarsi assolutamente sicura.*



# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**COMPETENZA - Regolamento - Ingiunzione amministrativa - Opposizione - Acque Pubbliche.**

**COMPETENZA PER TERRITORIO - Tribunali Regionali Acque Pubbliche - Opposizione a ingiunzione amministrativa.**

**COMPETENZA PER TERRITORIO - Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche - Criterio del luogo rei sitae - Funzionalità.** (Corte di Cassazione, Sez. I, Sent. n. 26 del 9 gennaio 1959, Pres.: Siciliani; Est.: De Maio; P. M.: Cutrupia (dif.); Causa Az. Elettr. Consorz. Bolzano c. LL. PP.).

Le opposizioni a ingiunzioni amministrative per crediti che si riconnettano a concessioni di acque pubbliche sono di competenza dei Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche.

La competenza territoriale a conoscerne è data però non dalla sede dell'ufficio ingiungente, ma dal luogo *rei sitae* che qualifica la competenza territoriale dei Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche.

La ripartizione di competenze territoriali fra i Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche è determinata dalla funzione ed è quindi inderogabile, prevalendo sulla competenza pure funzionale di cui all'art. 3 del T.U. 14 aprile 1910, n. 639.

*L'interesse di questa sentenza è dato non tanto dal principio che l'opposizione ad ingiunzione amministrativa attinente a crediti da concessione di acque pubbliche compete ai Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche, o da quello della funzionalità assoluta della ripartizione della competenza territoriale fra detti Tribunali (principi già altra volta affermati), ma dalla applicazione specifica che per la prima volta se ne è fatta in favore della ripartizione istituzionale delle competenze territoriali di detti tribunali e dalla prevalenza che si è data al criterio del luogo rei sitae rispetto a quello della sede dell'ufficio ingiungente.*

*La meditazione a cui invita questa sentenza non riguarda perciò il fondamento o meno del principio per cui la competenza territoriale dei Tribunali Regionali delle Acque Pubbliche sia determinata imperativamente ed inderogabilmente dal criterio del luogo rei sitae (principio che apoditticamente si pone come esatto), ma riguarda invece le conseguenze che se ne traggono nelle relazioni con l'istituto specifico delle ingiunzioni amministrative e delle relative opposizioni.*

*Nella causa decisa con l'annotata sentenza era avvenuto che l'opposizione fosse stata proposta davanti al Tribunale ordinario di Roma in ossequio all'art. 3 del T. U. 14 aprile 1910, n. 639, perchè l'ingiunzione era stata emessa a Roma; che quel Tribunale aveva ritenuto la propria incompetenza e la competenza invece del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche,*

*indicato in quello di Venezia, nel qual distretto la concessione che aveva dato causa all'ingiunzione era sita; che, riassunte le cause davanti a detto Tribunale Regionale, esso nutrendo dubbi circa la propria competenza aveva deferito d'ufficio il regolamento di competenza alla Suprema Corte; che infine quest'ultima aveva in adesione alla tesi del Tribunale ordinario di Roma ritenuto la competenza del Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche di Venezia, quale giudice del luogo della concessione.*

*Il ragionamento della Suprema Corte è in sintesi il seguente:*

«Nessun dubbio che per la materia sia competente il Tribunale Regionale delle Acque Pubbliche, in una causa di opposizione a ingiunzione che investe la natura o la portata del titolo costitutivo del diritto di utenza, ma, quanto alla competenza territoriale, bisogna tener conto del principio, magari non espresso in termini sacramentali, ma promanante dal sistema disciplinatore delle acque pubbliche e dei suoi giudici, che la competenza territoriale è determinata dal luogo ove sono le acque, opere e beni oggetto di controversia».

«Poichè l'elemento territoriale in questo caso inserisce alla funzione, la competenza territoriale è funzionale per ragione di ordine pubblico, quindi è inderogabile».

«Nè vale derogarla la norma ex art. 3 del T.U., n. 639, del 1910 che devolve la cognizione delle opposizioni ad ingiunzione, al giudice della sede dell'ufficio ingiungente. Tale norma suona, è vero, deroga a quelle di carattere generale, ma non è compatibile col sistema particolare delle leggi sulle acque pubbliche che determina un foro funzionale esclusivo».

**IMPOSTE E TASSE - Casinò di gioco - Sovraprezzo sui biglietti d'ingresso da devolvere al « soccorso invernale » - Trasgressioni - Sanzioni.** (Corte di Cassazione, Sezione I, Sent. n. 2325/59, Pres. Torrente; Est. Albanese; P. M. Maccarone - Soc. A. T. A. c. Finanze.

1) In mancanza di una diversa regolamentazione inserita nella legge 22 novembre 1952, n. 1571, si deve applicare, nel caso di inosservanza degli obblighi derivanti dalla imposizione del sovrapprezzo sui biglietti d'ingresso nei casinò da gioco, l'identico sistema sanzionatorio previsto per i diritti erariali sui pubblici spettacoli, secondo il richiamo contenuto nell'art. 7 della citata legge, e la potestà di infliggere in concreto le relative pene pecuniarie deve ritenersi attribuita agli organi della Finanza, secondo il sistema normativo della legge 7 gennaio 1929, n. 4, senza che ciò interferisca in

modo alcuno nella gestione del Fondo Nazionale di soccorso invernale, cui attende il Ministro dell'Interno.

2) Le trasgressioni in materia di riscossione e versamento del sovrapprezzo sui biglietti d'ingresso nei casinò da gioco, comportano una sanzione di carattere amministrativo, consistente nell'obbligazione del pagamento di una somma a titolo di pena pecuniaria; e per conseguenza deve ritenersi che nel determinare la misura della pena l'Intendente di Finanza ed il Ministro svolgono un'attività amministrativa, rispetto alla quale il giudice ordinario non può censurare la P. A. che in caso di più violazioni della stessa legge, abbia applicato più pene distintamente, anziché pena unica, nè gli è consentito sostituirsi all'Amministrazione ai fini di una diversa graduazione della pena.

3) Il termine di otto giorni dalla riscossione, stabilito dall'art. 3 della legge 22 novembre 1952, n. 1571, per il versamento (al Fondo Nazionale di soccorso invernale) dell'importo del sovrapprezzo riscosso sui biglietti d'ingresso nei casinò da gioco, dev'essere necessariamente riguardato come perentorio, sia in rapporto alla natura dell'imposizione, sia in vista della particolare esigenza connessa alla specifica destinazione del Fondo predetto.

Ne deriva che, una volta scaduto il termine medesimo, e constatato dagli appositi organi di controllo che il versamento non è stato eseguito, la trasgressione si è con ciò consumata, senza che il successivo tardivo pagamento, cui il gerente della casa da gioco è in ogni caso tenuto, possa alterarne la sostanza.

*La Corte Suprema ha affermato che l'applicabilità del sistema normativo stabilito dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4, alle trasgressioni in materia di riscossione e versamento di sovrapprezzi destinati al Fondo Nazionale di Soccorso Invernale prescinde completamente dalla natura di tali sovrapprezzi, abbiano cioè o meno carattere tributario.*

*Richiamiamo particolarmente l'attenzione sulla seconda massima nella quale è riaffermata la giurisprudenza secondo la quale la fissazione della misura delle pene pecuniarie aventi carattere di sanzione amministrativa tra i limiti minimo e massimo stabiliti dalla legge costituisce attività riservata alla discrezionalità dell'organo della P. A. competente, escluso ogni sindacato da parte dell'Autorità giudiziaria.*

**LOCAZIONI - Distruzione, danneggiamento dell'immobile locato - Ricostruzione - Necessità dello sgombero dell'immobile - Accertamento tecnico erariale demandato, dall'art. 10 n. 1 legge 23 maggio 1950 n. 253, all'Ufficio del Genio Civile - Natura giuridica - Effetti.** (Corte di Cassazione Sezione Un., Sent. n. 2102/59, Pres. Euola; Est. Duni; P. M.: Pomodoro (conf.); Martinazzi c. Ufficio Genio Civile Venezia).

L'accertamento tecnico demandato all'Ufficio del Genio Civile dall'art. 10, n. 1 della legge 23 maggio 1950, n. 253, circa le condizioni tecniche dell'immobile da ricostruire o di cui debba d'urgenza essere assicurata la stabilità e circa la necessità

dello sgombero dell'immobile locato onde far luogo alla esecuzione dei lavori, non rientra nella categoria dei provvedimenti amministrativi, con i quali si attua, ad opera di un'autorità amministrativa, la realizzazione di un concreto interesse pubblico.

A tal fine non è sufficiente che la legge attribuisca all'Ufficio del Genio Civile il giudizio tecnico sulle condizioni dell'immobile locato e sulla necessità dello sgombero, alle quali è subentrato il diniego della proroga del contratto, perchè siffatto giudizio, pur dovendo informarsi ai criteri della discrezionalità tecnica dell'amministrazione, non pone in essere anche una manifestazione di volontà dell'organo che lo emette e non è, quindi, idoneo a spiegare di per sé gli effetti concreti che sono propri dei provvedimenti amministrativi.

L'accertamento tecnico, di cui al citato art. 10, n. 1, non costituisce, nè modifica alcun rapporto di cui sia parte l'Amministrazione e non può, pertanto, incidere in modo autonomo sulla altrui sfera giuridica, ed esula altresì dalla esplicazione della funzione amministrativa, in quanto non si inserisce, anche come atto meramente preparatorio, in un procedimento amministrativo. Esso non si differenzia intrinsecamente dal parere che il giudice ha facoltà di richiedere ad un consulente tecnico, senza che a mutare la sua natura sia sufficiente la circostanza che la legge, in considerazione della particolare importanza della materia delle locazioni urbane e dei suoi riflessi economici e sociali, abbia ritenuto opportuno affidarlo, anche per assicurare una maggiore uniformità di trattamento, ad un Ufficio pubblico specificamente qualificato dalla sua competenza tecnica.

Il limite imposto dalla legge all'esercizio dei normali poteri istruttori da parte del giudice non importa necessariamente l'accettazione dell'accertamento dell'Ufficio del Genio Civile, giacchè il giudice è tenuto a stabilire se esso sia conforme a legge, ha il potere di interpretarne liberamente il contenuto, di rilevarne eventuali errori di valutazione, contraddizioni o palesi incongruenze, e può richiedere all'ufficio del Genio Civile le informazioni ed i chiarimenti necessari nonchè disporre la totale rinnovazione dell'accertamento.

Pertanto, l'efficacia particolare attribuita dalla legge al parere del Genio Civile, con esclusione di ogni altro mezzo di prova sulla esistenza dei presupposti per il diniego della proroga, non lede in alcun modo il diritto del cittadino alla tutela giurisdizionale e tanto meno incide su un suo interesse legittimo.

*La motivazione di questa sentenza, è sostanzialmente contenuta nelle massime sopra riportate.*

*Questione interessante è quella se l'accertamento del Genio Civile debba o possa precedere la fase giudiziaria.*

*La sentenza non si è espressamente occupata di questo problema ma ha incidentalmente ammesso che l'accertamento possa precedere la proposizione della domanda giudiziale.*

*Sull'argomento si veda il parere reso da questa Avvocatura Generale sotto la Voce: Locazioni n. 83.*



**STRADE - Autostrade - Accessi intermedi - Disciplina del traffico.** (Corte di Cassazione, Sez. III, Sentenza n. 1551 del 1959, Pres.: Fresa; Est.: Caizzi; P. M.: Gedda (conf.); Drago c. Azienda Ant. Strade Statali).

Pure essendo le autostrade, gestite da concessionari, interdette agli attraversamenti, non può escludersi che sulle stesse vi siano accessi intermedi per l'ammissione e per l'uscita di veicoli.

Peraltro, su tali accessi la circolazione deve essere regolata da agenti preposti alla disciplina del traffico.

*Che l'autostrada debba normalmente essere ritenuta « strada chiusa » e quindi interdetta ad attraversamenti non esclude che sulla stessa vi possano essere accessi intermedi, sia per la immissione su di essa di altri veicoli, sia per poterne uscire. Ciò che deve ritenersi vietato è che vi siano accessi nei quali la circolazione non sia regolata. Tale principio, che risponde a criteri di logica e di necessità, è stato sancito con gli artt. 2 e 125 lett. 6 delle nuove norme concernenti la disciplina della circolazione stradale di cui al D.P.R. 27 ottobre 1958, n. 966, ma era già efficiente nella regolamentazione della circolazione stradale come il caso di specie dimostra.*

Assurda è poi la pretesa di un diritto di precedenza assoluta ad onta della segnalazione di fermata e della esistenza in atto di una manovra di attraversamento, ciò che, trattandosi di un accesso custodito e disciplinato da un agente della strada, varrebbe a sovvertire tutti i principii che presiedono alla regolamentazione del traffico.

Decisivo era invece accertare se il conducente dell'Alfa Romeo avvicinandosi al punto di attraversamento avesse moderato la velocità in modo da potere tempestivamente arrestare l'autoveicolo di fronte a qualsiasi evenienza inerente alla circolazione.

È infatti principio di diritto indiscusso che gli utenti della strada devono usare la massima prudenza nell'avvicinarsi ad un crocevia o ad una biforcazione, al fine di evitare incidenti, e quindi, devono predisporre ad attuare le manovre di arresto, indipendentemente anche da eventuale comportamento illecito da parte di altri conducenti, la cui possibilità è im-

*plicitamente prevista dalle norme che disciplinano i limiti di velocità.*

*Nè giova il richiamo alle caratteristiche ed alle finalità delle autostrade ed al carattere contrattuale del diritto di transito sulle medesime.*

*La possibilità di sviluppare elevate velocità su tali strade non può prescindere dalla necessità dell'accesso e dall'uscita di essa di altri veicoli; ciò che può importare anche l'attraversamento in senso trasversale alla normale direzione di marcia dell'autostrada, a condizione che ciò avvenga nei luoghi in cui la circolazione è regolata da agenti, guardiani o semafori, come nel caso di specie.*

Quanto poi al carattere contrattuale del transito, è appena il caso di osservare che il diritto dell'utente della strada non può in nessun caso limitare il diritto dell'Ente, cui la strada appartiene, di sorvegliare e disciplinare il traffico, delegandone le funzioni ad appositi agenti, in virtù delle norme di legge sulla circolazione ed anche delle particolari norme regolamentari eventualmente esistenti, che non possono essere ignorate o disconosciute dall'utente perchè comprese nella previsione delle parti contraenti.

Il regolamento per l'uso e la viabilità dell'autostrada Milano-Bergamo, approvato con R. D. 3 ottobre 1929, n. 1896, con riferimento ai compiti istituzionali spettanti all'Azienda Nazionale delle strade statali in base al Decreto-legge 27 giugno 1946, n. 38, sancisce l'obbligo per ogni conducente di osservare, oltre le norme della legge sulla circolazione 2 dicembre 1928, n. 3179, anche le norme particolari del regolamento medesimo, tra cui sono non soltanto quella che obbliga a segnalare il passaggio alle cantoniere di accesso, ai bivi e dove esistano segnalazioni speciali o persone (art. 7), ma anche di essere padrone della velocità del suo veicolo, così da poterla regolare in modo da evitare ogni pericolo per la sicurezza della persona e delle cose.

In nessun caso, quindi, la Corte di merito, alla stregua degli accertamenti di fatto eseguiti, avrebbe potuto escludere la sussistenza di un nesso di causalità efficiente fra la condotta del Drago ed il danno, avendo lo stesso mantenuto in prossimità del casello tale elevatissima velocità da non potersi fermare in tempo.

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**APPALTO - Consegna dell'opera compiuta dall'appaltatore al committente - Differenza col trasferimento di azienda.** (Trib. Catania, Sent. 15 luglio 1958 - Pres.: (est.) Califi, INA-Casa c. Di Stefano).

Il concetto di trasferimento di azienda non è per alcun verso assimilabile a quello derivante dalla consegna dell'opera compiuta dall'appaltatore al committente.

In conseguenza mentre nel primo trapassano allo acquirente cessionario l'esercizio dell'impresa e la responsabilità per i rapporti giuridici connessi, nel secondo l'organizzazione, l'esercizio, i rischi ed i rapporti giuridici connessi gravano esclusivamente sull'appaltatore e gli ausiliari di questo non hanno che un diritto limitato al prezzo eventualmente non ancora versato, non mai al riconoscimento dei rapporti giuridici cui il committente deve ritenersi estraneo e tanto meno al soddisfacimento di pretese patrimoniali oltre i limiti dell'art. 1676 C. c.

*Chiesto in giudizio dalla Gestione INA-CASA il rilascio di un alloggio abusivamente occupato dal convenuto, questi eccepeva, fra l'altro, di essere stato assunto durante la costruzione dell'edificio dalla ditta appaltatrice, quale custode del cantiere di lavoro e dei relativi materiali, e di essere stato dalla stessa ditta autorizzato ad occupare un alloggio nell'edificio ancora in corso di costruzione, al fine di meglio espletare il suo servizio. Assumeva il convenuto che con la consegna dell'immobile ultimato alla Gestione, mentre egli ancora occupava l'alloggio, si era verificato il suo automatico passaggio alle dipendenze della Gestione INA-CASA, con le mansioni di custode, in applicazione dell'art. 2112 C.c., e chiedeva pertanto in via riconvenzionale il pagamento del salario arretrato e della indennità di licenziamento.*

Il Tribunale, con la sentenza sopra nominata, ha rigettato la tesi sostenuta dal convenuto.

Invero, premessa la essenziale caratteristica dell'azienda, di essere una universitas rerum, comprendente cose mobili ed immobili, corporali ed immateriali, rapporti giuridici, debiti, crediti, ecc., elementi tutti unificati dalla volontà dell'imprenditore nel quadro della organizzazione produttiva di beni o servizi, il trasferimento di azienda sarà solo ammissibile quando, nel trasferimento dall'uno all'altro imprenditore di tutti o parte dei beni componenti l'azienda, non venga a sciogliersi il vincolo organizzativo che tali beni univa in vista del fine propostosi dall'imprenditore (v. Cass. 10 ottobre 1956, n. 3446 e numerose altre).

*È evidente allora che in nessun caso l'opera compiuta dall'appaltatore può considerarsi come elemento costitutivo della azienda, non essendovi alcun momento in cui l'opera, compiuta o in corso di esecuzione, venga ad assumere una funzione produttiva entro l'organizzazione aziendale.*

*Che se anche, eccezionalmente, si ritenesse verificata tale ipotesi (una piccola parte dell'opera in corso di costruzione, nel caso esaminato dal Tribunale, era servita a meglio consentire al custode l'espletamento delle sue mansioni), occorrerebbe pur sempre che l'opera venisse trasferita conservando tale sua funzione di mezzo produttivo, il che è concettualmente impossibile quando invece viene trasferita l'opera finita, relativamente alla quale si è definitivamente chiuso il ciclo produttivo.*

*Ritenuto inapplicabile l'art. 2112 C. c., il Tribunale non ha, logicamente, esaminata la connessa questione della applicabilità di detto articolo alle Amministrazioni dello Stato e agli Enti pubblici in genere. Non è qui il luogo per un approfondito esame di detta questione, alla quale sembra doversi dare differente soluzione secondo si tratti di rapporto di lavoro o di impiego, e di assunzione della gestione diretta della azienda da parte dello Stato o di altro Ente pubblico. Non potendosi, ad esempio, ammettere che un rapporto di pubblico impiego nei confronti dello Stato possa sorgere senza che questo abbia a tal fine seguito la prevista procedura, sembra che in tal caso debba ritenersi ammissibile, al più, un compenso per l'opera prestata (con gli stessi limiti che regolano l'azione di indebito arricchimento verso lo Stato), senza alcun riconoscimento di quei diritti inerenti ad un vero e proprio rapporto di impiego pubblico, del quale dovrebbe negarsi l'esistenza, e senza, di conseguenza, diritto ad alcuna indennità di licenziamento.*

Come risulta dalla seconda parte della massima, il Tribunale ha altresì esaminato le differenze essenziali fra il citato art. 2112, e l'art. 1676, relativamente al quale ha ritenuto non sussistenti i presupposti di fatto per la sua applicazione (a: esistenza di un residuo debito del committente verso l'appaltatore; b: esistenza di un credito del convenuto verso lo appaltatore, derivante dall'opera prestata ai fini della esecuzione dell'appalto).

Il Tribunale ha qualificato l'azione prevista dall'art. 1676 come avente « mero carattere surrogatorio »; tale qualificazione è da ritenersi inesatta, poiché detta azione ha indubbiamente natura, caratteri ed effetti diversi da quelli della comune azienda surrogatoria. Così, ad esempio, il patrimonio dell'appalta-

tore non subisce alcun incremento quando si agisca ai sensi art. 1676, difformemente da quanto accadrebbe agendo ex art. 2900 (v. Cass. 9 agosto 1952, n. 2630); l'azione diretta degli ausiliari non è impedita dal fallimento dell'appaltatore (v. RUBINO, Appalto, Torino 1954, pag. 53; VITALE, Appalto, Padova, 1938, pag. 376, ecc.); il credito dei dipendenti non è soggetto a concorso degli altri creditori dell'appaltatore (v. VITALI, in «Comm. Cod. civ.», D'Amelio sub art. 1676) ecc.

Allo stato attuale della dottrina, pur essendosi raggiunta sufficiente uniformità di vedute sui particolari aspetti della efficacia dell'azione ex art. 1676, si è invece incerti sulla qualificazione giuridica di essa, considerandola alcuni quasi un istituto meramente processuale (CARNELUTTI: «non... un diritto materiale, ma semplicemente un diritto processuale verso il committente, Riv. Dir. Process. Civ.» 1935, II, 200; App. Napoli 19 maggio 1956 in «Giust. Civ. Mass. Mass. 1956, 172), altri, i più, una azione diretta non riconducibile sotto gli schemi della surrogatoria o della azione da gestione o da mandato o da illecito arricchimento (v. F. VOLTAGGIO LUCCHESI, in «Giust. Civ.» 1955, I, 388 e AA. ivi citati) altri ancora un istituto ispirato a criteri più di equità e di tutela del lavoro che di stretta applicazione di principi giuridici (v. SANTORO PASSARELLI «Dir. Lavoro», Napoli, 1951, pp. 209 segg.). Incidentalmente può osservarsi che quasi tutti gli AA. che hanno trattato l'argomento, citano il Gabba quale sostenitore della identificazione della azione ex art. 1676 (1645 cod. civ. 1865) come azione da illecito arricchimento. In realtà nella nota (in «Giur. It.» 1902, I, I, 397) cui si fa riferimento, il Gabba non solo non menziona una sola volta né l'art. 1645 né l'azione concessa ai dipendenti dell'appaltatore, ma anzi esclude esplicitamente che si possa ammettere in via generale, in base al cod. civ. 1865, l'esistenza di una «azione de in rem verso per ingiustificata locupletazione».

Rigettando nel merito le domande attrici, anche con riferimento al citato art. 1676, non ha il Tribunale proceduto ad alcun esame sulla questione della applicabilità di detto articolo all'appalto di OO. PP., in rapporto agli articoli 351 e 357 della legge sui LL. PP.

Esattamente è stata rilevata, a tale proposito, (v. F. VOLTAGGIO LUCCHESI loc. cit.) la necessità di un preliminare esame, che stabilisca se fra Ente appaltante e ditta appaltatrice sorga un rapporto da sussumersi esclusivamente nell'ambito del diritto pubblico (in tali termini, App. Trieste 26 gennaio 1952, in «Giust. Civ.» 1953, I, 444 e AA. citati in nota), con conseguente inapplicabilità delle norme dettate per il corrispondente rapporto di diritto privato, o se invece si tratti di un rapporto solo in parte regolato da norme e principi del diritto pubblico, in relazione alla posizione di supremazia dell'Ente pubblico (v. ZANOBINI, Dir. Amm. IV, Milano, 1955, pagg. 502 segg.).

Se si segue tale secondo criterio, che in verità appare più accettabile, e si ritiene che le norme pubblicistiche comportino solo «deroghe» — sia pure numerose e importanti — alla regolamentazione prevista dal Cod. Civ. (v. Relaz. Avv. Stato 1951-55, I, 934 segg.),

si dovrà ammettere l'applicabilità dell'art. 1676 ogni qualvolta esso non risulti incompatibile con i principi di cui agli artt. 351 e 357 della legge sui LL. PP. (v. R. Ricci, in Rass. Avv. Stato 1954, 193 in nota a sent. App. Roma 25 novembre 1953).

La Corte d'Appello di Roma, nella sentenza sopra citata, sembra riferirsi al caso di domanda ex art. 1676 proposta in corso di esecuzione dei lavori: quando però le opere siano già ultimate, e più ancora ove già eseguito il collaudo, vengono meno le limitazioni poste in materia di sequestri, pignoramenti e vincoli in genere sui crediti da appalto (v. Cass. 7 aprile 1954, n. 1089 in «Giust. Civ.» 1954, I, 840), e, parallelamente, viene meno ogni motivo di inapplicabilità dell'art. 1676 (v. Cass. 19 ottobre 1954, n. 3870) in «Giust. Civ.», 1955, I, 388).

Poichè il Tribunale di Catania, nella sentenza esaminata si riferiva ad un caso in cui già da tempo era avvenuto il collaudo dell'opera e la consegna di essa all'Ente appaltante, la sua decisione, sebbene priva di motivazione sull'ultima questione sopra esaminata, è senz'altro da ritenere sostanzialmente esatta.

P. D'AMICO

**I.G.E. - Art. 52 Legge sull'IGE - dinanzi all'A.G.O. - Decadenza - Impugnativa a mezzo di ricorso per revocazione - Inapplicabilità alle controversie in materia di I.G.E.** (Trib. Lecce, Sent. 3 dicembre 1958, Pres.: Stefanizzo; Rel.: Motta, IAIA c. Finanze).

1) L'art. 52 della legge 19 giugno 1940, n. 762 dell'I.G.E. prevede che contro la ordinanza definitiva dell'Intendente di Finanza è consentito gravame dinanzi all'A.G.O. nel termine di giorni 60 dalla notificazione dell'ordinanza medesima. La proposizione del gravame oltre il termine predetto importa decadenza dell'esercizio dell'azione giudiziaria.

2) La impugnativa a mezzo del ricorso per revocazione di cui alla legge n. 316, del 1910 non è applicabile alle controversie in materia di I.G.E. ma deve ritenersi in vigore solo per le controversie di natura civile (su tasse e sopratasse) relative all'imposta di bollo ed alle tasse sulle concessioni amministrative.

La prima massima ribadisce un indirizzo pacifico: la brevità e precettività del termine sancito dall'art. 52 della legge organica sull'I.G.E., per l'esperimento dell'azione giudiziaria avverso i provvedimenti amministrativi dell'Intendente e del Ministro delle Finanze, ne caratterizza la natura: non si dubita che sia comminato a pena di decadenza onde l'inosservanza comporta la improponibilità dell'azione, rilevabile d'ufficio vertendosi in materia sottratta alla disponibilità delle parti.

La seconda, per la quale non constano precedenti in termini, risponde sostanzialmente ad un'esatta interpretazione delle norme che informano la materia.

Senza indugiare nell'esame se contro gli atti amministrativi sia consentito, come ulteriore rimedio amministrativo, il ricorso in revocazione, ai fini della presente nota è sufficiente considerare che, costituendo

esso una deroga fatta, in determinate ipotesi, al principio dell'irretrattabilità del giudicato, mal si conviene in linea generale di fronte a pronunzie le quali, per la loro natura di atto amministrativo, hanno di contro il connotato giuridico della revocabilità d'Ufficio.

L'orientamento giurisprudenziale che ammette, in vista della particolare natura del rimedio, la possibilità del ricorso in revocazione per i provvedimenti del Capo dello Stato decisivi dei ricorsi straordinari, conforta la cennata opinione.

La quale è altresì suffragata dal rilievo che, nei casi in cui è stata ravvisata l'opportunità, il ricorso in revocazione in sede amministrativa ha avuto espressa disciplina.

Così gli artt. 6 e 7 della legge 22 maggio 1910, n. 316, sulla procedura dei ricorsi all'Intendente ed al Ministro delle Finanze in tema di tasse sugli affari e di riscossione degli altri proventi di servizi pubblici, abilitavano gli interessati a proporre ricorso in revocazione, nei termini indicati, per le ipotesi di errore di fatto o di calcolo o per recupero di documento decisivo.

Tali norme però, il cui campo di applicazione risultava già ben definito dalla legge, in prosieguo di tempo, attuandosi una più particolare distinzione e disciplina della materia, hanno ulteriormente ridotto la loro sfera di applicazione, sicché oggi al ricorso in revocazione non può più attribuirsi carattere di rimedio generale nel campo delle imposte sugli affari, ma solo di rimedio caratteristico a determinati tributi e per specifiche controversie.

Con il regolamento n. 316, non si operava infatti distinzione alcuna tra controversie insorgenti dalla normale applicazione dei tributi e quelle derivanti da infrazioni, talché le norme in essa contenute si estendevano, sia pure con inconvenienti, ad ogni questione.

Per meglio disciplinare la materia, nel 1923 si operò un intervento legislativo, attraverso due distinte leggi emanate quasi contemporaneamente, mercè le quali si regolavano separatamente le controversie non aventi carattere d'illecito (R. D. 19 aprile 1923, n. 938), e per le quali fu espressamente richiamato il ricorso in revocazione (art. 1), dalle trasgressioni tributarie (R. D. 25 marzo 1923, n. 796), la cui minuziosa e completa disciplina tacque invece di un tale rimedio.

Con quest'ultima legge pertanto il ricorso in revocazione venne escluso per tutte le controversie punibili con pena pecuniaria, senza distinzione tra illeciti civili e penali;

Sono note infatti le discussioni insorte per identificare se la pena pecuniaria ivi indicata avesse o meno essenza di pena e l'intervento legislativo all'uopo predisposto, per attribuire carattere penale alle trasgressioni contemplate nel R. D. n. 776, e non attuato poi, in vista, appunto della più generale e completa rielaborazione della materia operata dalla legge 7 gennaio 1929, n. 4 in cui, distinte le categorie di illecito e disciplinato la procedura ed i termini dei gravami amministrativi, alcun cenno si contiene del ricorso in revocazione.

E quindi manifesto che un tal rimedio non possa sperimentarsi in tema di illeciti, per essere stata abrogata con la nuova e completa disciplina, in base

al principio contenuto nell'art. 15 delle disposizioni sulla legge in generale, le norme già dettate in materia dalla legge 1910, n. 316.

Anche per le controversie non aventi natura di illecito, l'ambito di applicazione delle norme di cui al R. D. 1923, n. 938, è stato però notevolmente ristretto dalla legge 7 agosto 1936, n. 1639, per la riforma degli ordinamenti tributari che, demandando la risoluzione delle controversie relative alle imposte di registro, di successione ed in surrogazione, di manomorta e ipotecaria alla giurisdizione tributaria, ha limitato e per i più importanti tributi, la competenza dell'Intendente di Finanza (ulteriormente ridotta poi con il D. L. 28 dicembre 1946, n. 469 e successive modifiche per l'I.G.E. in abbonamento demandata alle commissioni), la quale quindi sussiste solo per le controversie di natura civile relative all'imposta di bollo (D. P. 25 giugno 1953, n. 492), alle tasse sulle concessioni governative (D. P. 29 marzo 1953, n. 112) ed a pochi altri tributi (assicurazioni R. D. 923/3281; carte da giuoco- R. D. 1123/3277; documenti di trasporto 1948/1173), e per le quali solo continua ad aver vigore il predetto ricorso in revocazione, del resto espressamente menzionato nelle singole leggi.

PIETRO DE FRANCISCI

**I.G.E. - Privilegio - Art. 44 l. organica - Riferimento all'art. 2752 C. c. Limiti.** (Tribunale di Roma, Sent. 6 maggio 1959 - Pres.: Manna; Rel.: Marchetti - Finanze c. Fall. Donati)

Il riferimento all'art. 2752 C. c. contenuto nell'art. 44 della legge sull'I.G.E. ha effetto solo per il grado del privilegio statuito e non per l'intero regolamento, che limita, com'è noto, il privilegio medesimo alle imposte iscritte nel ruolo dell'ultimo anno e di quello precedente.

La massima surriferita accoglie in pieno la tesi sostenuta dalla Avvocatura dello Stato sulla inapplicabilità al privilegio per i crediti I.G.E. dei limiti temporali fissati dall'art. 1957 Codice civ. 1865 (oggi art. 2752) in relazione ai tributi diretti verso lo Stato.

La massima ci trova ovviamente concordi in quanto riteniamo che la contraria tesi si fonda su una erronea interpretazione degli artt. 44 legge I.G.E. e 2752 Cod. civile.

Esaminiamo brevemente tali articoli:

Dispone l'art. 44 della legge citata:

« Il credito dello Stato per l'imposta non corrisposta a norma della presente legge e per le eventuali soprattasse, è privilegiato sulle generalità dei mobili dei suoi debitori. Tale privilegio ha lo stesso grado del privilegio generale stabilito dall'art. 1957 (ora 2752) del C. c., al quale è tuttavia posposto ».

L'art. 2752 C. c. suona così: « hanno privilegio generale sui mobili del debitore i crediti dello Stato per ogni tributo diretto, eccettuato quello fondiario, iscritti nel ruolo principale dell'anno in cui l'esattore procede o interviene nella esecuzione e nel ruolo dell'anno precedente. Qualora si tratti di ruoli supplementivi il privilegio non può esercitarsi per un importo superiore a quello dell'ultimo biennio ». Il posto occu-

pato da tale privilegio nell'ordine di tutti gli altri è stabilito dal successivo art. 2778 C. c.

Dal raffronto dei due articoli appare icu oculi evidente che il riferimento dell'art. 44 legge sull'I.G.E. all'art. 1957 Cod. 1865 (oggi art. 2752) ha il solo effetto di precisare la collocazione del privilegio generale mobiliare, istituito dalla legge sull'I.G.E., come privilegio autonomo nell'ordine di tutti i privilegi dettati dal Codice civile. Con tale riferimento in altre parole, non si vuole altro che stabilire il grado di preferenza del suddetto privilegio il quale rimane fuori dei limiti temporali fissati per i crediti relativi a tributi diretti, essendo soggetto solo al termine di prescrizione di cui all'art. 45 della più volte citata legge sull'I.G.E.

La parola grado usata come fulcro del riferimento all'art. 1957 (ora 2752), come è stato esattamente affermato dal Tribunale di Roma nella Sent. 5 gennaio 1951 (v. in «Dir. Fall.» 1953, II, 56) ha un significato inequivocabile, essendo usata nel senso dianzi precisato non solo dal legislatore di numerose leggi speciali istitutive di privilegi e comunemente dalla dottrina ma essendo stata accolta anche dal vigente codice civile, il quale ad esempio all'art. 2783 così dispone: «quando dalla legge non risulta il grado di preferenza di un determinato privilegio speciale esso prende grado dopo ogni altro privilegio speciale regolato dal codice».

Chiara dunque appare anche per la sistematica della norma in esame la volontà del legislatore diretta con il primo comma a stabilire il privilegio generale mobiliare e con il secondo comma a precisare il grado di preferenza nei confronti di tutti gli altri privilegi concorrenti, classificandolo in tale graduazione subito dopo il privilegio dei crediti di cui all'art. 2752, solo a tal fine richiamato.

Ad avvalorare la tesi suesposta, scaturente dalla semplice interpretazione letterale dell'art. 44, si possono aggiungere le considerazioni fatte in proposito dal Greco (Autonomia del privilegio generale ex art. 44 sull'I.G.E. su «Dir. Fall.», 1952, II, 197):

1) Il privilegio del credito per l'I.G.E. è sorto in vista di esigenze nuove delle Finanze dello Stato, che trovarono assetto organico in un tributo sostanzialmente nuovo nel suo profilo giuridico-economico, come privilegio del tutto autonomo (Trib. Napoli, 12 luglio 1955).

2) L'interpretazione logica degli artt. 44, Legge sull'I.G.E. e 2752 C. c. induce ad escludere che il privilegio per i crediti I.G.E. possa essere regolato nella sostanza dall'art. 2752 C. c., e condizionato dai limiti temporali fissati in tale articolo perchè sostanzialmente diversa è la natura giuridica della imposta sulla entrata dai tributi regolari, ai fini del privilegio, dall'art. 2752 C. c. Infatti l'I.G.E.:

a) è fondata non su di un accertamento diretto del reddito del soggetto della imposta ma sulla presunzione che l'entrata tassata denuncia la esistenza di un reddito;

b) viene riscossa non dall'esattore bensì dalla stessa Amministrazione Finanziaria e non mediante ruoli bensì di regola mediante il bollo (marche) o per alcune categorie in abbonamento con iscrizione di speciale articolo di campione;

c) viene amministrata dalla Direzione Generale delle Tasse e delle Imposte Indirette sugli Affari ed è da considerarsi, secondo opinione non contrastata, tributo indiretto.

In conclusione, può affermarsi che appare logicamente inapplicabile la speciale disciplina dell'articolo 2752 C. c. al privilegio di cui all'art. 44 per il fatto che per l'I.G.E. mancano quegli elementi (esattore e ruolo) in funzione dei quali l'art. 2752 determina l'estensione temporale del privilegio del credito per tributi diretti (Trib. Roma 5 novembre 1951, in «Foro It.», Rep. 1952, v. tassa sull'entrata n. 81).

Ora poichè il richiamo all'art. 2752 C. c. vale come si è detto solo a determinare il grado del privilegio del credito I.G.E. e non anche a limitare la estensione temporale del privilegio, ne deriva che per stabilire tale estensione non può aversi riguardo, in mancanza di altra norma, che alla durata del termine prescrizione di cui all'art. 45 Legge sull'I.G.E.

Il che niente altro vuol dire che il privilegio assiste il credito per I.G.E. dalla sua nascita alla sua estinzione.

LUIGI MAZZELLA

**PROCEDIMENTO - Mancata costituzione del contraddittorio - Erronea citazione in giudizio dell'Amministrazione - Nullità della sentenza.** (Trib. Trieste, Sentenza 12 dicembre 1958 - Pres.: (rel.), Falchi, Finanze c. Tantillo).

La mancata costituzione del contraddittorio per erronea citazione in giudizio di organo dell'Amministrazione sfornito di rappresentanza dà luogo ad un'ipotesi di nullità intrinseca (o inesistenza giuridica) della sentenza, che non consente al giudizio d'appello nè di rimettere la causa al primo giudice nè di trattenerla e di deciderla nel merito.

Affinchè si possa validamente citare in giudizio lo Stato occorrono, come è risaputo, l'individuazione esatta dell'Amministrazione che abbia la legittimatio ad causam (titolarità o disponibilità del diritto) e la individuazione dell'organo a cui spetta la rappresentanza processuale dell'Amministrazione.

Riportandoci adesso per un momento ad altro punto del diritto processuale, dobbiamo ritenere, che siano configurabili casi di vera e propria inesistenza giuridica della sentenza, quando cioè quest'ultima risulti inficiata da vizi materiali o intrinseci, per difetto assoluto degli elementi costitutivi: dei soggetti (privati o pubblici del processo) o dell'oggetto (impossibilità materiale o giuridica), ad esempio: sentenza resa a non iudice, sentenza emessa che sia rispettato il contraddittorio o sentenza che ordini il divorzio. In questi casi, come abbiamo detto, di inesistenza giuridica, per la rimozione degli effetti della sentenza è sufficiente una semplice eccezione senza limitazione di tempo quanto alla proponibilità, e non occorre l'esperimento di un mezzo di impugnazione.

La dottrina ritiene che la questione del contraddittorio rientri fra i presupposti processuali, quelli cioè che condizionano l'emanazione di un provvedimento quale che sia e che, per converso, la questione della legittimazione ad agire sia una questione di

merito che soltanto influirebbe sulla emanazione di un provvedimento favorevole.

È per contrario da ritenere, sulle orme della prevalente, e più recente giurisprudenza, che la questione della legitimatio ad causam rientri anch'essa nella categoria dei presupposti processuali: in altri termini, noi ravvisiamo più corretto procedere ad un accostamento tra questione di legittimazione ad agire e questione del contraddittorio, riconoscere cioè nel principio del contraddittorio una portata sostanziale, nel senso appunto che non una qualunque parte, ma la giusta parte debba essere citata, dal che si deriva che la questione della legittimazione ad agire non attiene al merito del giudizio ma proprio all'esistenza del contraddittorio, con la conseguenza che il difetto di essa è rilevabile d'ufficio.

La legitimatio ad causam quindi, interessa la legittimità del contraddittorio e la validità della sua costituzione, per il che il difetto di essa induce la inesistenza giuridica della sentenza eventualmente emessa nei confronti di un soggetto non legittimato ad agire.

La sentenza in data 12 dicembre 1958, del Tribunale di Trieste prende appunto in esame il caso della violazione del principio del contraddittorio (art. 101 C.p.c.) sotto la specie della citazione di un organo di Amministrazione sfornita di legitimatio ad causam:

Invero, da tutte le disposizioni in vigore in tema di riscossione delle spese di giustizia, si ricava che la titolarità del diritto e quindi la legitimatio ad causam, in questa materia, spetta all'Amministrazione delle Finanze e che ai Cancellieri è esclusivamente demandata una funzione esecutiva, quella cioè di curare la riscossione delle somme dovute all'Erario dello Stato; fuori dell'ambito dell'esecuzione i Cancellieri non hanno più alcuna veste processuale e la loro attività non più è riferibile all'Amministrazione delle Finanze-Demanio. Pertanto, in un giudizio successivo di opposizione all'esecuzione e quindi di cognizione essendo indispensabile citare l'Amministrazione delle Finanze, la citazione per contro del Cancelliere carente di legitimatio ad causam comporta, per i motivi esposti più sopra, una viola-

zione del principio del contraddittorio e quindi, come rettamente ha giudicato il Tribunale di Trieste, la inesistenza giuridica della sentenza; ed infatti la citazione di un organo fornito di rappresentanza è indispensabile per la presenza della parte-Stato nel processo.

Nè tal difetto consente di rimettere la causa al primo Giudice: esatto, a tal proposito, il rilievo del Tribunale di Trieste, che la deroga che l'art. 354 C.p.c. apporta al principio generale dell'art. 161-I-c per il quale tutte le nullità (formali) si fanno valere attraverso i mezzi di impugnazione non è passibile di interpretazione estensiva (per la tassatività delle ipotesi; cfr. ANDRIOLI, Commento, 1956, vol. II, p. 478 e segg.; ICARDI, Foro Pad. 1946, I, 469; Cass. 20 luglio 1943, n. 1894, 29 luglio 1947, n. 1242, 10 novembre 1954, n. 4209, contra: Satta « Dir. Proc. Civ.; Giuffré, anno 1953).

Potrebbe, inoltre, opportunamente rilevarsi che dei vizi importanti nullità intrinseca o materiale della sentenza, l'art. 354 in esame menziona solamente l'avvenuta illegittima estromissione di una delle parti e la mancata « integrazione » del contraddittorio, quella cioè riguardante il caso che la decisione non possa pronunciarsi che in confronto di più parti, e che non sia stata disposta l'integrazione del contraddittorio quando il processo appunto sia stato promosso da alcune o contro alcune solamente di esse; l'ipotesi, in altre parole, è quella del litisconsorzio necessario, cioè quella della pluralità di parti nel processo; la fattispecie giudicata dal Tribunale di Trieste con la surrichiamata decisione concerne invece tutt'altra ipotesi, quella cioè di assenza dal giudizio di una delle due parti.

Non è possibile, nemmeno nella ipotesi che ci occupa, che il Giudice di Appello trattenga la causa decidendola nel merito, in quanto una domanda assolutamente nulla non ha il potere di instaurare un valido rapporto processuale e in quanto ciò non è consentito allorchè ci si trovi davanti ad una nullità sostanziale dell'atto di citazione che abbia dato luogo ad inesistenza del giudizio di 1° grado per aver impedito la costituzione del contraddittorio.

LUCIO SINAGRA



# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

## ACQUE PUBBLICHE

RICERCA DI ACQUE SOTTERRANEE. — 1) Se, ai sensi dell'art. 102 del T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775, una riserva per ricerche di acque sotterranee a favore della Regione Siciliana debba essere limitata nel tempo (n. 60).

2) Se debba procedersi a pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del decreto dell'Assessorato della Regione Siciliana che stabiliva detta riserva (n. 60).

## AGENTI DIPLOMATICI E CONSOLARI

DEPOSITI DI DENARO. — Se l'Amministrazione dello Stato debba rispondere verso l'interessato per il fatto di un'Ambasciata all'estero, che avendo ricevuto un deposito di denaro per conto di un cittadino italiano, abbia trascurato di effettuare il cambio della moneta posta fuori corso dalla legge di quel Paese (n. 4).

## AGRICOLTURA E FORESTE

INFORTUNI NELLE FORESTE DEMANIALI. — Se le somme dovute all'I.N.A.I.L. a rimborso delle rendite da esso corrisposte agli operai per indennità relative ad infortuni verificatisi in foreste demaniali prima che queste fossero trasferite alle Regioni debbano passare a carico delle Regioni stesse (20).

## ALBERGHI

VINCOLI. — Se il vincolo alberghiero concernente la locazione e la vendita degli immobili adibiti ad uso d'albergo, pensione o locanda, ai sensi della legge 24 luglio 1936, n. 1692, si estenda anche alle pertinenze dello edificio, quali parchi o giardini (13).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

DECENTRAMENTO. — 1) Se nell'ambito delle competenze stabilite con D. P. R. 4 febbraio 1955, n. 72, sul decentramento dei servizi del Ministero delle Finanze, sia possibile procedere ad avocazioni o sostituzioni non previste dalla legge (n. 237).

I. N. A. — 2) Se l'Istituto Nazionale per le Assicurazioni sia un'Azienda di Stato ovvero un Ente Autonomo esercente un pubblico servizio (n. 238). — 3) Se l'I.N.A. rientri nella categoria dei soggetti previsti dalla lett. c) dell'art. 78 del T. U. 9 maggio 1950, n. 203, esenti dall'imposta proporzionale sul patrimonio (n. 238).

UNRRA-CASAS. — 4) Quale sia la natura giuridica dell'UNRRA-Casas ai fini e per gli effetti della legge 25 marzo 1958, n. 260 (n. 239). — 5) Quale sia l'organo legittimato a stare in giudizio per l'UNRRA-Casas (n. 239).

## APPALTO

SUPPLENTE. — Se, ai sensi dell'art. 9 del Capitolato Generale sulle OO. PP. tutti i mandati di pagamento emessi successivamente alla morte del titolare dell'impresa appaltatrice siano di spettanza del supplente, quando quest'ultimo prosegue i lavori su espresso invito dell'Amministrazione appaltante (n. 245).

## ASSICURAZIONI

ASSICURAZIONI CREDITI ALL'ESPORTAZIONE. — 1) Quale sia, nel sistema delineato dagli artt. 2 della legge 22 dicembre 1953, n. 955 e 7 del D. P. 22 marzo 1954, n. 172, il « periodo di assicurazione in corso al momento della comunicazione o della conoscenza » considerato dall'art. 1896 del C. c. ai fini dello scioglimento del contratto di assicurazione per cessazione del rischio (n. 52).

ASSICURAZIONE CREDITI ALL'ESPORTAZIONE - AUMENTO COSTI DI PRODUZIONE. — 2) In quale periodo debbano essersi verificate, ai sensi dell'art. 6 del D. P. 23 settembre 1958 n. 1276, le variazioni dei costi di produzione per poter costituire sinistro risarcibile agli effetti dello art. 2 della legge 3 dicembre 1957 n. 1198 (n. 53). — 3) Quali siano i criteri per determinare le variazioni dei costi di produzione in base all'art. 6 del D. P. 23 settembre 1958, n. 1276 (n. 53).

I.N.A. - IMPOSTA STRAORDINARIA SUL PATRIMONIO. — 4) Se l'Istituto Nazionale per le Assicurazioni sia una Azienda di Stato ovvero un ente autonomo esercente un pubblico servizio (n. 54). — 5) Se l'I.N.A. rientri nella categoria dei soggetti previsti dalla lett. c) dello art. 78 del T. U. 9 maggio 1950 n. 203, esenti dalla imposta sul patrimonio (n. 54).

## AUTOVEICOLI

ISCRIZIONE DI IPOTECA LEGALE. — Se, ai fini della iscrizione sugli autoveicoli, l'ipoteca legale prevista dall'art. 26 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, possa parificarsi all'ipoteca prevista dall'art. 189 C. p. (n. 58).

## COMUNI E PROVINCIE

**AZIENDE MUNICIPALIZZATE.** — Quale sia l'interpretazione degli artt. 12 e 24 della legge 5 gennaio 1956 n. 1 relativamente alle dichiarazioni dei redditi per tutte le aziende gestite dai Comuni (n. 76).

## CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

**CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE - AGEVOLAZIONI FISCALI.** — Se l'esenzione tributaria prevista dall'art. 5 del D. L. 7 giugno 1945, n. 322, sia applicabile anche al caso in cui il conferimento in denaro non preceda le opere di ricostruzione che costituiscono il fine della società a favore della quale il finanziamento viene fatto (n. 32).

## DONAZIONI

**OPERA NAZIONALE MEZZOGIORNO D'ITALIA.** — 1) Se l'art. 3 della legge 13 marzo 1958, n. 365, regoli la materia riguardante l'autorizzazione alle istituzioni collegate con l'O.N.O.G. per ciò che concerne l'accettazione di lasciti o donazioni o l'acquisto di beni immobili (n. 31). — 2) Se l'autorizzazione ad accettare una donazione da parte dell'Opera Nazionale Mezzogiorno d'Italia sia concessa mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (n. 31).

## EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

**CASE PER TERREMOTATI.** — 1) Se, agli effetti della attuazione delle norme del D. P. R. 17 gennaio 1959, n. 2, che prevedono la cessione in vendita di tutti gli alloggi per terremotati in Messina, l'attuale appartenenza delle case in questione debba riconoscersi al Comune di Messina ovvero all'Istituto Autonomo delle case popolari di Messina (n. 88).

**CONTRIBUTI DELLA GESTIONE INA-CASA - PRESCRIZIONE.** — 2) Se ai contributi della Gestione INA-Casa di cui all'art. 5 lett. b-c) della legge 28 febbraio 1949, n. 43, si applichi la prescrizione decennale oppure quella quinquennale di cui all'art. 2948, n. 4 (n. 89).

**GESTIONE INA-CASA - ALLOGGI A RISCATTO.** — 3) Se, in sede di stipulazione del contratto definitivo di assegnazione degli alloggi a riscatto della Gestione INA-Casa, la Gestione possa esigere dagli assegnatari il pagamento di rate di ammortamento che, pur rientrando nei limiti di costo stabiliti dalla legge, siano superiori alle cifre comunque indicate nel bando di concorso (n. 90). — 4) Se il rifiuto dell'assegnatario di ottemperare ai suoi obblighi dia luogo alla decadenza prevista dall'art. 17 della legge (n. 90).

**GESTIONE INA-CASA - CONTRIBUTO DI FOGNATURA.** — 5) Se alla Gestione INA-Casa compete l'esenzione dal contributo di fognatura, sotto il profilo che le costruzioni eseguite in attuazione dei piani settennali debbano essere considerate come case economiche e popolari (n. 91). — 6) Se soggetto passivo del contributo di fognatura sia la Gestione oppure l'assegnatario dell'alloggio (n. 91).

**GESTIONE INA-CASA - PERSONALE.** — 6) Se il trattamento aggiuntivo previsto dall'art. 9 D. L. 15 ottobre 1955, che regola il rapporto di lavoro intercorrente

tra la Gestione INA-Casa e il personale assunto direttamente, costituisca un fondo speciale integrativo del trattamento di quiescenza (n. 92).

## FALLIMENTO

**CESSIONE DI CREDITI.** — 1) Se, ai sensi dell'art. 67 della legge fallimentare l'atto di cessione di crediti intervenuto poco prima della sentenza dichiarativa di fallimento debba essere qualificato come mezzo anormale di pagamento (n. 47).

**RAPPRESENTANZA IN GIUDIZIO DELL'AMMINISTRAZIONE NELLA DOMANDA DI INSINUAZIONE DI CREDITO.** — 2) Se il procuratore del Registro possa inoltrare personalmente, in qualità di parte legittimata ad processum, la domanda di insinuazione di un credito al passivo del fallimento (n. 48).

## FERROVIE

**AGENTI FERROVIARI - INDENNITÀ DI BUONUSCITA.** — 1) Se ai sensi dell'art. 158 dello S. G. (Legge 26 marzo 1958, n. 425) gli agenti ferroviari dimissionari volontari, che non abbiano ancora conseguito il diritto allo assegno di pensione, abbiano titolo all'indennità di buonuscita (n. 283). — 2) Se, ai sensi dell'art. 159 dello stesso S. G. i dipendenti decaduti dall'impiego per cause diverse dalla perdita della cittadinanza conservino, col diritto alla pensione o all'indennità *tantum*, anche quello alla indennità di buonuscita (n. 283) — 3) Se competa ai dipendenti in prova dimissionari o decaduti dall'impiego il rimborso dei contributi trattenuti in favore dell'Opera di Previdenza (n. 283).

**CONSTRUZIONI IN VICINANZA DELLE SEDI FERROVIARIE.** — 4) Se per le aree costituenti il compendio immobiliare ferroviario trovano applicazione le disposizioni del Codice civile che dispongono i limiti di distanza per le costruzioni delle proprietà a confine e le disposizioni dei regolamenti edilizi locali (n. 284).

## IMPIEGO PUBBLICO

**AGENTI FERROVIARI - INDENNITÀ DI BUONUSCITA.** — 1) Se, ai sensi dell'art. 158 dello S. G. (Legge 26 marzo 1958, n. 425) gli agenti ferroviari dimissionari volontari, che non abbiano ancora conseguito il diritto allo assegno di pensione, abbiano titolo dell'indennità di buonuscita (n. 487). — 2) Se, ai sensi dell'art. 159 dello stesso S. G. i dipendenti decaduti dall'impiego per cause diverse dalla perdita della cittadinanza conservino, col diritto alla pensione o all'indennità *tantum*, anche quello alla indennità di buonuscita (n. 487). — 3) Se competa ai dipendenti in prova dimissionari o decaduti dall'impiego il rimborso dei contributi trattenuti in favore dell'Opera di Previdenza (n. 487).

**IMPIEGATO STATALE - BIGAMIA.** — 4) A chi debba essere attribuita l'indennità per cessazione del rapporto di impiego, nel caso di bigamia del dipendente deceduto (n. 488).

**IMPIEGATO STATALE - INFORTUNIO PER COLPA TERZI.** — 5) Se lo Stato, che sia tenuto a corrispondere la pensione privilegiata al proprio dipendente infortunato

in occasione di servizio e per colpa di un terzo, possa agire in rivalsa contro quest'ultimo (n. 489).

#### IMPORTAZIONE-ESPORTAZIONE

**ASSICURAZIONE CREDITI ALL'ESPORTAZIONE.** — 1) Quale sia, nel sistema delineato dagli artt. 2 della legge 22 dicembre 1953, n. 955 e 7 del D. P. 22 marzo 1954, n. 172, il « periodo di assicurazione in corso al momento della comunicazione o della conoscenza » considerato dallo art. 1896 del C. c. ai fini dello scioglimento del contratto di assicurazione per cessazione del rischio (n. 18).

**ASSICURAZIONE CREDITI ALL'ESPORTAZIONE - AUMENTO DI COSTI DI PRODUZIONE.** — 2) In quale periodo debbano essersi verificate, ai sensi dell'art. 6 del D. P. 23 settembre 1958, n. 1276, le variazioni dei costi di produzione per poter costituire sinistro risarcibile agli effetti dell'art. 2 della legge 3 dicembre 1957, n. 1198 (n. 19). — 3) Quali siano i criteri per determinare le variazioni dei costi di produzione in base all'art. 6 del D. P. 23 settembre 1958, n. 1276 (n. 19).

#### IMPOSTA DI BOLLO

**C.R.I.** — 1) Se, ai sensi del R. D. L. 10 agosto 1928, n. 2034, alla Croce Rossa Italiana compete la prenotazione a debito per gli atti giudiziari o se tali atti debbano essere redatti in bollo (n. 13).

**DIPLOMI O CERTIFICATI DI STUDIO.** — 2) Se sia obbligatorio l'uso della carta bollata per tutte le richieste scritte di diplomi o certificati di studio sia da parte di alunni che da parte di insegnanti (n. 14).

**I.N.A.M.** — 3) Se l'esenzione assoluta dall'imposta di bollo, prevista dall'art. 35 della legge 11 gennaio 1943, n. 138, e 122 del R. D. L. 4 ottobre 1935, n. 1287, dovrebbe ritenersi ancora operante in favore dell'Istituto Nazionale Assicurazioni Malattie anche posteriormente all'entrata in vigore dell'art. 47 del D. P. R. 25 giugno 1953, n. 492 (n. 15).

#### IMPOSTA DI REGISTRO

**VENDITE TRA PARENTI.** — Se, ai sensi dell'art. 5 del D. L. 8 marzo 1945, n. 90, le certificazioni bancarie sulla provenienza del prezzo siano idonee a vincere la presunzione di liberalità stabilita dalla legge per le vendite tra parenti (n. 154).

#### IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

**CONTRATTI DI PERMUTA E VENDITA.** — Se, agli effetti tributari il criterio distintivo tra vendita e permuta debba ricercarsi nel maggior valore tra il danaro e la cosa in natura che si scambiano in corrispettivo di altro bene (nella specie scambio di macchina nuova con altra macchina usata più danaro) (n. 82).

#### IMPOSTE E TASSE

**AZIENDE MUNICIPALLIZZATE.** — 1) Quale sia l'interpretazione degli artt. 12 e 24 della legge 5 gennaio 1956, n. 1 relativamente alla dichiarazione dei redditi per tutte le aziende gestite dai Comuni (n. 324).

**I.N.A. - IMPOSTA STRAORDINARIA SUL PATRIMONIO.** — 2) Se l'I.N.A. sia una Azienda di Stato ovvero un Ente autonomo esercente un pubblico servizio (n. 325). — 3) Se l'Istituto Nazionale per le Assicurazioni (I.N.A.) rientri nella categoria dei soggetti previsti dalla lett. c) dell'art. 78 del T. U. 9 maggio 1950 n. 203 esenti dalla imposta proporzionale sul patrimonio (n. 325).

#### INFORTUNI SUL LAVORO

**INFORTUNI NELLE FORESTE DEMANIALI.** — Se le somme dovute all'I.N.A.I.L. a rimborso delle rendite da esso corrisposte agli operai per indennità relative ad infortuni verificatisi in foreste demaniali prima che queste fossero trasferite alle Regioni debbano passare a carico delle Regioni stesse (n. 43).

#### ISTRUZIONE SUPERIORE

**DIPLOMI E LAUREE.** — 1) Se possa ritenersi illegale il rilascio di diplomi o di attestazione o di titoli diversi da quelli disciplinati dalla legge, da parte di associazioni culturali dietro pagamento o esborso di somme di denaro (n. 10).

2) Se possa ritenersi sussistere reato nel caso che la persona che uno di quei titoli abbia ottenuto dietro esborso di somme di denaro fosse stato trattato deliberatamente in inganno sul valore effettivo del titolo conseguito (n. 10).

#### METANO

**PROPRIETÀ DELLE BOMBOLE.** — Se, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 640 del 1950, la presunzione di proprietà delle bombole a favore dell'E.N.I. si applichi nei confronti delle Amministrazioni Statali, comprese le Aziende Autonome (n. 3).

#### NAVE E NAVIGAZIONE

**SINISTRI MARITTIMI.** — Se il verbale d'inchiesta formale sui sinistri marittimi debba essere inviato al Procuratore della Repubblica, ai sensi dell'art. 1241 Cod. nav., ove la Commissione d'inchiesta stessa abbia espresso il parere che il fatto sia avvenuto per dolo o colpa di persone non soggette alla giurisdizione italiana (n. 100).

#### ORFANI DI GUERRA

1) Se l'art. 3 della legge 13 marzo 1958, n. 365 regoli la materia riguardante l'autorizzazione alle istituzioni collegate con l'O.N.O.G. per ciò che concerne l'accettazione di lasciti o donazioni o l'acquisto di beni immobili (n. 2). — 2) Se l'autorizzazione ad accettare una donazione da parte dell'Opera Nazionale Mezzogiorno d'Italia sia concessa mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (n. 2).

#### OPERE PUBBLICHE

**REVISIONE DI PREZZI.** — Se, rispetto ai contratti eseguiti dall'E.R.I.C.A.S. a mezzo di appaltatori, siano legittime le revisioni dei prezzi operate, non in base alle leggi che disciplinano la materia, bensì con i criteri det-

tati dall'art. 9 della convenzione n. 38 in data 8 marzo 1949 stipulata con l'Ente per la Ricostruzione del Casinate (n. 49).

#### PENSIONI

PRIVILEGIATE - RIVALSA DELLO STATO. — Se lo Stato, che sia tenuto a corrispondere la pensione privilegiata al proprio dipendente infortunato in occasione di servizio e per colpa di un terzo, possa agire in rivalsa contro quest'ultimo (n. 88).

#### PREZZI

REVISIONE DI PREZZI. — Se, rispetto ai contratti eseguiti dall'E.RI.CAS. a mezzo di appaltatori, siano legittime le revisioni dei prezzi operate, non in base alle leggi che disciplinano la materia, bensì con i criteri dettati dall'art. 9 della convenzione n. 38 in data 8 marzo 1949 stipulata con l'Ente per la Ricostruzione del Casinate (n. 42).

#### REGIONI

REGIONE SICILIANA - RICERCA DI ACQUE SOTTERANEE. — 1) Se, ai sensi dell'art. 102 del T. U. 11 dicembre 1933, n. 1775, una riserva per ricerca di acque sotterranee a favore della Regione Siciliana, debba essere limitata nel tempo (n. 77). — 2) Se debba procedersi a pubblicazione sulla *Gazzetta Ufficiale* del decreto dello Assessorato della Regione Siciliana che stabiliva la suddetta riserva (n. 77).

#### RICOSTRUZIONE

AGEVOLAZIONI FISCALI. — Se l'esenzione tributaria prevista dall'art. 5 del D. L. 7 giugno 1945, n. 322, sia applicabile anche al caso in cui il conferimento in denaro non preceda le opere di ricostruzione che costituiscono il fine della società a favore della quale il finanziamento viene fatto (n. 8).