

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

SOMMARIO

I. ARTICOLI ORIGINALI

- 1) *Osservazioni intorno alla proposta di legge costituzionale contenente norme integrative sulla Corte Costituzionale*, dell'avvocato C. CARBONE, pag. 25-29.
- 2) *Ancora sulla riforma del contenzioso tributario*, pag. 30-34.

II. NOTE DI DOTTRINA

- 1) M. BONESCHI: *Natura giuridica del concordato d'imposta*, recensione critica di U. GARGIULO, pag. 35-37.
- 2) E. CANNADA BARTOLI: *L'inapplicabilità degli atti amministrativi*, recensione critica di G. GUGLIELMI, pag. 37-40.

III. RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

- 1) Competenza e giurisdizione - Tributi locali - Delibera d'imposizione - Impugnativa (Corte di Cassazione), pag. 41-47.
- 2) Imposte e tasse - Ricchezza mobile - Reddito agrario - Cantine sociali (Corte di Cassazione), pag. 47.
- 3) Locazione - Aumenti legali - Non operano *ope legis* (Corte di Cassazione), pag. 47-48.
- 4) Obbligazioni e contratti - Obbligazioni nulle - Restituzione del prezzo (Corte di Cassazione), pag. 48.
- 5) Parte civile - Nullità del giudizio di primo grado - Effetti (Corte di Cassazione), pag. 48-49.

IV. ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

- 1) Enfiteusi - Diritto di prelazione del concedente (Tribunale di Catania), pag. 50.
- 2) Imposta di registro - Alienazione di fondo enfiteutico - Diritto di prelazione esercitato dal concedente (Tribunale di Catania), pag. 50-52.

V. RASSEGNA DI LEGISLAZIONE, pag. 53.

VI. INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI, pag. 54-56.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

OSSERVAZIONI INTORNO ALLA PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE CONTENENTE NORME INTEGRATIVE SULLA CORTE COSTITUZIONALE

1. La Corte costituzionale è uno degli istituti della nuova Costituzione maggiormente sottoposti ad esame critico e su cui la diversità di opinioni si è manifestata con più stridente contrasto, sia in sede legislativa sia in dottrina (1). Ciò è d'attribuirsi soprattutto al fatto che si tratta di un istituto nuovo per il nostro ordinamento il quale, pertanto, è esaminato solo attraverso la sua schematica costruzione legislativa, senza poter fare riferimento al suo concreto funzionamento che, in materia costituzionale, molte volte acquista notevole importanza, data la particolare tendenza degli istituti costituzionali ad integrarsi col tempo con norme consuetudinarie o di correttezza costituzionale, assumendo una più spiccata flessibilità.

Subito dopo l'entrata in vigore della Costituzione fu emanata la legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, contenente norme d'integrazione relativamente alla Corte costituzionale, ma essa ha lasciato insoluti vari problemi, forse anche perchè la sua formazione ebbe luogo quando l'istituto non aveva potuto ancora essere oggetto di approfondito esame.

Un progetto di legge ordinaria, contenente le norme necessarie per la costituzione ed il funzionamento della Corte costituzionale, è attualmente in corso di approvazione. Ma, non potendo una legge ordinaria ovviare alle lacune della Costituzione, in quanto la revisione della Costituzione può aver luogo mediante leggi costituzionali, ov-

vero con quelle altre forme di produzione giuridica (consuetudini) che sono permesse nel nostro ordinamento, è stato proposto un nuovo disegno di legge costituzionale contenente norme integrative della Costituzione circa la Corte costituzionale, disegno che risulta avere già avuto una prima approvazione dalla Camera dei deputati nella seduta del 26 marzo 1951.

Questo disegno di legge costituzionale assume una particolare importanza che, in parte, deriva dalla stessa natura di legge di revisione della Costituzione, che, per la procedura di formazione, postula necessariamente un ripensamento ed un approfondimento dei problemi affrontati; in parte discende dall'essere diretto a completare la disciplina di un organo preposto ad attuare molte delle garanzie costituzionali.

A questo proposito va posto in rilievo che, nel contenuto di una legge costituzionale, non devono preoccupare le lacune in genere, ma solo quelle che ineriscono a principi i quali, nella struttura organica dell'istituto, hanno bisogno di un'affermazione immediata, poichè diversamente quella struttura presenterebbe delle fratture esiziali alla sua organicità. Per il resto la disciplina generica si mostra opportuna in una materia soggetta a continui fluttuamenti, sotto la spinta di nuove esigenze politiche e giuridiche, permettendo quel fenomeno dell'elasticizzarsi delle norme costituzionali, il quale ha fatto resistere ai tempi numerose costituzioni (1).

È per questo che le osservazioni che seguono sono dirette ad esaminare se il nuovo disegno di legge costituzionale completi la disciplina organica dell'istituto nei suoi principi fondamentali, tralasciando le eventuali lacune su punti particolari, e le disposizioni alquanto generiche, che è bene si vadano colmando ed integrando attraverso l'opera di interpretazione ed applicazione della legge costituzionale.

2. Con l'art. 2 del progetto di legge costituzionale è attribuito alla Corte un nuovo potere, che non era previsto dalla Costituzione, stabilendosi

(1) Fra la ricca bibliografia sull'argomento, cfr. specialmente, BERIO: *La Corte costituzionale*, in «Nuova Rassegna», 1948, p. 550 segg.; MORTATI: *La Corte costituzionale ed i presupposti della sua validità*, in «Iustitia», 1949, p. 69 e segg.; RUINI: *La Corte costituzionale*, in «Riv. Amm.», 1949, p. 229 e segg.; PERSICO: *La Corte costituzionale*, Roma, 1949; BOZZI C.: *Corte costituzionale e Alta Corte per la Sicilia*, in «Il dir. pubbl. della Reg. Sic.», 1949, p. 47 e segg.; ESPOSITO: *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, in «Riv. di dir. proc.», 1950, I, p. 298 segg.; TESAURO: *La Corte costituzionale*, in «Rassegna di dir. pubbl.», 1950, p. 205 e segg.; PETRUCCI: *La Corte costituzionale*, in «Commentario sistematico alla Costituzione italiana», Firenze, 1950, II, p. 431 e segg.; AZZARITI: *Poteri dei giudici sul controllo di costituzionalità della legge*, in «Problemi attuali di dir. costituzionale», Milano, 1951, p. 176 e segg.; BRUNORI: *La Corte costituzionale*, Firenze, 1952, dove trovano larghi richiami alle discussioni parlamentari.

(1) Sull'utilità di formule sintetiche e generiche della Costituzione cfr. ROSSI: *La elasticità dello Statuto italiano*, ora in *Scritti vari di diritto pubblico*, Milano, 1941, vol. VI, p. 1 e segg.

che spetta ad essa « giudicare se le richieste di referendum abrogativo previste a norma dello art. 7 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso » (1).

Il sottoporre, in ogni caso, la proposta di referendum al giudizio preventivo della Corte costituzionale non ci sembra opportuno, sia dal lato giuridico sia da quello politico.

È bene precisare, innanzi tutto, che tale giudizio preventivo può essere giustificato solo da ragioni pratiche, non mostrandosi vantaggioso mettere in moto la complessa procedura del referendum per l'approvazione di una legge che, successivamente, verrebbe dichiarata incostituzionale perchè in contrasto con i principî del secondo comma dell'art. 75.

Da un punto di vista generale, invece, sarebbe rispondente alla logica del nostro sistema costituzionale porre l'iniziativa del referendum abrogativo sullo stesso piano dell'iniziativa parlamentare, non subordinandola ad alcun giudizio preventivo di legittimità costituzionale.

Gli istituti di democrazia diretta sono considerati da una larga parte della dottrina come i più idonei per esprimere la volontà popolare. Tuttavia, essi vengono riconosciuti con una stretta cerchia di attribuzioni, perchè nei moderni Stati l'attuazione della democrazia diretta si rende praticamente assai difficile (2). Quando però vengono ammessi, sia pure in limiti ristretti, è bene porli su un piano di parità con gli istituti di democrazia indiretta o, almeno, assumerli con poteri analoghi a quelli quanto più è possibile, onde non vengano considerati come mezzi inefficienti, con la conseguenza di renderli inoperosi da parte di quei soggetti che dovrebbero metterli in moto.

Chiarito che solo ragioni pratiche giustificano il giudizio preventivo di legittimità costituzionale si pone, senz'altro, il problema inteso a stabilire se quel giudizio debba manifestarsi automaticamente, come prevede la proposta di legge costituzionale, ovvero se sia più opportuno limitarlo ai casi in cui la proposta di referendum sembra mostrarsi in contrasto col secondo comma dell'art. 75.

Prima di esaminare questo problema va posto in rilievo che, volendosi sottoporre la proposta di referendum ad un giudizio di legittimità costituzionale, in ogni caso ovvero in particolari casi, l'organo più adatto per tale giudizio è la Corte costituzionale.

Va escluso, difatti, che un tale giudizio venga emesso dal Parlamento, come è stato proposto in sede di discussione, poichè il referendum trova la sua origine in un conflitto fra Corpo elettorale e Parlamento per essersi manifestata una Camera

favorevole all'abrogazione di una legge e l'altra contraria, ovvero per essersi le due Camere astenute dall'abrogazione di una legge che sembra sia desiderato dal Corpo elettorale.

A parte l'accennata ragione, che a nostro giudizio è decisiva in quanto il Parlamento ha sostanzialmente la veste di parte nel giudizio che dovrà attuarsi, vi è il fatto che il funzionamento di un istituto di democrazia diretta non può subordinarsi alla decisione di un organo di democrazia indiretta, se non vuole snaturarsi quell'istituto.

È appena il caso di accennare poi che ad organo giudicante nella materia in esame non può essere assunto il Governo, in quanto questo rispecchia l'orientamento politico del Parlamento e, quindi, si trova nella stessa situazione di incompatibilità di quest'ultimo (1).

Mentre, pertanto, ci sembra che sia da approvarsi la proposta di legge costituzionale quanto all'organo che dovrà attuare il giudizio preventivo, diversa è la nostra conclusione circa il modo in cui dovrà estrinsecarsi questo giudizio.

Posto che, come si è accennato, il giudizio preventivo in esame trova la sua giustificazione in ragioni pratiche, secondo noi può ben perseguirsi questo scopo attribuendo il giudizio alla Corte costituzionale non automaticamente, ma solo quando venga sollevata la questione di legittimità costituzionale da apposito organo.

Con questo sistema si elimina la necessità di quel giudizio preventivo in ogni caso, che adombra l'efficienza dell'istituto, e si evita, d'altra parte, alla Corte costituzionale un lavoro nei casi in cui è d'immediata evidenza che non sorgerà questione di legittimità costituzionale sulla proposta di referendum, qualora questa diventi legge in seguito ad approvazione da parte del Corpo elettorale.

Questo principio ha trovato applicazione nel progetto di legge governativo sul referendum, il quale, però, non ci sembra soddisfacente su questo punto per avere assunto a soggetto competente a sollevare la questione di legittimità costituzionale il Governo che, come si è accennato, si trova in quella stessa posizione di contrasto con il Corpo elettorale in cui versa il Parlamento.

A sollevare la questione di legittimità appare più adatto, invece, il magistrato ordinario, il quale, in una materia influenzata da motivi politici per il conflitto fra organi costituzionali che ad essa è connesso, offre le più idonee garanzie di obiettività.

Riconoscendo il potere d'impugnativa al magistrato non sorgerebbero intralci di carattere amministrativo, in quanto si tratterebbe di allargare la cerchia di attribuzioni che ad esso spettano secondo il progetto sul referendum.

Difatti, poichè secondo il progetto di legge sul referendum i promotori dovranno presentarsi alle Cancellerie delle Corti di appello per notificare il loro proposito e consegnare per la bollatura i moduli predisposti con l'indicazione della legge da abrogare, sui quali poi dovranno raccogliersi le firme, potrebbe attribuirsi a ciascuna Corte di

(1) Un esame di questa disposizione è fatto dal LUCIFREDI: *Il controllo sulla costituzionalità delle richieste di referendum abrogativo*, in « Riv. trim. di dir. pubbl. », 1950, p. 128 segg., il quale, attraverso una critica di opposte opinioni manifestatesi in sede di discussione parlamentare o accettate in progetti di legge, pone in rilievo l'opportunità della disposizione in esame.

(2) Sugli istituti di democrazia diretta nelle moderne costituzioni vedi BERNAREGGI: *L'attività legislativa e la volontà popolare nel regime democratico*, Milano, 1949.

(1) In questo senso vedi LUCIFREDI, op. cit., p. 134 e segg.

appello il potere di sollevare la questione di legittimità entro un determinato periodo di tempo dal momento della notifica della proposta di referendum, qualora si ritenga che questa sia in contrasto con l'art. 75, secondo comma della Costituzione.

Sarebbe opportuno, pertanto, che nel progetto di legge costituzionale si togliesse l'automaticità del giudizio preventivo della Corte costituzionale, stabilendosi che quel giudizio abbia luogo quando venga sollevata la questione di legittimità costituzionale dal magistrato ordinario nella forme previste dalla legge sul referendum, nella quale andrebbe disciplinata la particolare procedura.

3. La proposta di legge costituzionale in esame non pone alcuna disposizione sul contenuto del giudizio di legittimità costituzionale della Corte costituzionale, mentre, invece, nel disegno di legge ordinaria approvato dalla Camera dei deputati è stabilito, all'art. 28, introdotto nella seduta del 14 marzo 1951 su proposta dell'on. Tesaurò (*Atti parlamentari Camera dei deputati* 1951, pagine 27-91), che « il controllo di legittimità della Corte costituzionale su una legge o un atto avente forza di legge esclude ogni valutazione di natura politica ed ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento ».

Questa disposizione ci suggerisce alcune osservazioni che assumono rilievo nell'esame della proposta di legge costituzionale.

Dopo l'entrata in vigore della Costituzione è stata profilata in dottrina la figura dell'eccesso di potere legislativo e si è sostenuto che essa rientra nel generico vizio di legittimità costituzionale previsto dalla Costituzione medesima (1).

Alcuni scrittori si sono mostrati recisamente contrari all'accoglimento di tale figura di vizio di legittimità costituzionale (2), altri hanno affermato che la soluzione della questione andava lasciata alla prassi ed alla giurisprudenza della Corte costituzionale (3).

Stando ai lavori preparatori sembra che l'intendimento del costituente sia stato appunto quello di usare una formula generica onde dare modo alla giurisprudenza di determinare l'esatto contenuto dei vizi di legittimità costituzionale (4).

(1) MORTATI: *Sull'eccesso di potere legislativo*, in « Giur. it. », 1949, I, 1, 448 segg.; lo stesso, *La Corte costituzionale*, cit., p. 69.

(2) Vedi specialmente, ESPOSITO: *Il controllo giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi*, cit., p. 302 segg.

(3) RUINI: *La Corte costituzionale* cit. 229 segg.; AZZARITI: *Gli effetti delle pronunzie sulla costituzionalità delle leggi*, in « Profili attuali di diritto costituzionale », cit., p. 169.

(4) « Questa formulazione *legittimità costituzionale* anziché *costituzionalità* l'abbiamo indicata... per superare la proposta che era sorta di inserire *escluso ogni giudizio di merito* » (così Mortati, Res. A. C., p. 2620). « La Corte non è giudice di merito; ma la Corte deve, ad esempio, poter valutare la finalità della legge per riconoscere se è costituzionale o no; e se vi è stata... qualcosa come un eccesso di potere nei riguardi della costituzionalità ».

La formula *legittimità costituzionale*, mentre esclude il merito, consente una valutazione abbastanza elastica; e starà alla prassi ed alla giurisprudenza della Corte stabilire la giusta via » (RUINI, Res. A. C., p. 2636).

Di quest'avviso, però, non è stata la Camera dei deputati, la quale, nel disegno di legge ordinaria, ha creduto opportuno risolvere la questione escludendo espressamente dall'illegittimità costituzionale l'eccesso di potere legislativo, oltre ai vizi di merito che peraltro non sembra potessero ritenersi compresi nella illegittimità costituzionale di cui parla l'art. 134 della Costituzione.

Non è qui il caso di esaminare la figura dello eccesso di potere legislativo, su cui la nostra dottrina non ha ancora svolto indagini approfondite, ma si è limitata ad acute osservazioni, le quali spianano la strada per ricerche che, qualunque potrà esserne il risultato, serviranno a chiarire particolari situazioni in ordine alla discrezionalità legislativa.

In questa sede interessa esaminare, invece, se la disposizione contenuta nel citato art. 28 sia costituzionalmente legittima ovvero se essa debba essere assunta in una norma costituzionale.

La risoluzione del problema discende logicamente dalla natura della disposizione in esame, dato che, per l'art. 137 secondo comma della Costituzione, può disporsi con legge ordinaria solo per la materia che attiene alla Costituzione ed al funzionamento della Corte.

La determinazione del contenuto della *legittimità costituzionale*, di cui parla l'art. 134, investe i limiti di uno dei poteri della Corte costituzionale, in quanto esso non può che essere circoscritto dalla estensione che si attribuisce a tale espressione.

Ora, l'art. 28 della citata legge ordinaria, con il disporre che il controllo di legittimità costituzionale esclude ogni valutazione di natura politica ed ogni sindacato sull'uso del potere discrezionale del Parlamento, attua un'interpretazione dell'art. 134 della Costituzione e conseguentemente determina i limiti del potere di controllo della Corte costituzionale.

Si tratta di una disposizione, quindi, che inerisce alla potestà della Corte costituzionale, ad una materia cioè che è sottratta all'attività del legislatore ordinario, potendo questa estrinsecarsi, come s'è detto, solo relativamente alla costituzione ed al funzionamento di quella Corte.

Ciò posto, poichè l'atto di interpretazione autentica si basa sulla stessa potestà che ha dato luogo all'atto interpretato, deriva che una interpretazione autentica dell'art. 134 in ordine al controllo di legittimità deve effettuarsi mediante una norma costituzionale.

(1) Non ci nascondiamo che il sindacato di eccesso di potere legislativo qualora non sia esercitato con una spiccata sensibilità giuridica possa portare a sfiorare il merito della legge e, sotto questo riguardo, condividiamo le perplessità di una parte della dottrina. Vedi in merito, CALAMANDREI: *La illegittimità costituzionale delle leggi nel processo civile*. Padova, 1950, p. 22 segg.; BELLÌ: *Recensione al citato libro del Calamandrei*, in « Rassegna Mensile dell'Avvocatura dello Stato », 1950, fasc. 2, p. 5. Tuttavia non ci sembra sia il caso, in vista di un ipotetico pericolo, interpretare autenticamente in maniera restrittiva la norma costituzionale, togliendole quel carattere di elasticità che potrebbe armonizzarla con i nuovi schemi giuridici sull'atto legislativo affermati da un'autorevole dottrina.

4. Un altro punto che merita attenzione è quello relativo alla soppressione dell'Alta Corte Siciliana.

Secondo l'art. 16 della proposta di legge costituzionale, i giudizi in corso davanti l'Alta Corte Siciliana saranno devoluti alla Corte costituzionale qualora non siano definiti entro tre mesi dall'entrata in vigore della legge stessa e, decorso tale periodo, l'Alta Corte Siciliana cesserà dalle sue funzioni.

Questa disposizione è forse quella su cui maggiormente si manifesterà il contrasto di opposte correnti in seno al Parlamento, almeno a giudicare dalla posizione assunta dalla stampa dei diversi partiti. Mentre, difatti, una corrente è favorevole a mantenere ferma la disposizione in esame nel testo definitivo, altra è decisamente contraria.

Questo profilarsi di opinioni contrastanti ci induce ad un breve esame della posizione dell'Alta Corte Siciliana con l'entrata in funzione della Corte costituzionale.

L'Alta Corte Siciliana ha due distinte attribuzioni, che sono rispettivamente specificate negli articoli 25 e 26 dello Statuto siciliano:

1° giudica sulla costituzionalità delle leggi emanate dall'Assemblea regionale e delle leggi e dei regolamenti emanati dallo Stato, rispetto allo Statuto siciliano ed ai fini di efficacia dei medesimi entro la regione;

2° giudica dei reati compiuti dal Presidente e dagli Assessori regionali nell'esercizio delle loro funzioni.

Ponendo questa competenza in relazione a quella della Corte costituzionale si rileva che, con l'entrata in funzione di questa, le attribuzioni indicate al n. 1, con esclusione del giudizio sui regolamenti dello Stato, vengano assorbite automaticamente dalla competenza che la Corte costituzionale ha in ordine alle controversie circa la legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni.

Diciamo che le accennate funzioni dell'Alta Corte Siciliana vengono assorbite dalla competenza della Corte costituzionale in quanto non ci pare possa essere dubbio che, con l'entrata in funzione di quest'ultima, debbano cessare le attribuzioni che l'Alta Corte Siciliana ha in comune con essa per essere implicitamente abrogate, non essendo ammissibile, come si espresse l'on. Calamandrei alla Camera dei deputati, «la coesistenza di due organi i quali, a prescindere da ogni altra considerazione, potrebbero prendere diverse decisioni in ordine ad una stessa legge della Regione, del cui giudizio di legittimità fossero, per diversa via investiti» (1).

Nè vale affermare, come si è fatto in sede di discussione parlamentare, che l'abrogazione implicita non può aver luogo perchè lo Statuto siciliano assunse la qualifica di legge costituzionale dopo l'emanazione della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, cioè successivamente all'en-

trata in vigore della Costituzione, e ciò per un duplice ordine di motivi.

In primo luogo va osservato che lo Statuto siciliano era legge costituzionale prima dell'emanazione della legge 26 febbraio 1948, n. 2, la quale non ha fatto che dichiarare tale natura costituzionale. E difatti la natura costituzionale di tale Statuto per effetto dell'approvazione operata con regio decreto-legge 15 maggio 1946, n. 455, non sembra possa essere posta in dubbio, quando si tenga presente che esso disciplina una materia che è sostanzialmente costituzionale, investendo principi fondamentali della forma dello Stato.

Ciò si ricava altresì dall'art. 116 della Costituzione, il quale dispone che gli statuti delle regioni ad autonomia speciale sono adattati con leggi costituzionali. Invero, se con l'entrata in vigore della nuova Costituzione gli statuti regionali vengono approvati con legge costituzionale, non sembra che possa negarsi natura di legge costituzionale al regio decreto-legge n. 455 che, prima dell'entrata in vigore della costituzione, approvò lo Statuto siciliano. A questa conclusione non osta la forma di emanazione del regio decreto-legge in esame, essendo stato esso emanato in virtù dell'art. 4 del decreto legislativo luogotenenziale 25 giugno 1944, n. 151, che viene generalmente considerato come norma attributiva di un potere legislativo anche in materia costituzionale, con esclusione tuttavia della determinazione della forma repubblicana o monarchica dello Stato e della formazione della costituzione definitiva.

Ma vi è ancora un'altra considerazione, la quale dimostra l'infondatezza della tesi che nega l'abrogazione implicita della norma relativa al giudizio di costituzionalità dell'Alta Corte Siciliana.

La dottrina prevalente distingue le norme costituzionali in *precettive*, se sono complete e concrete nei loro enunciati, e *direttive*, se sono dirette principalmente, ma non esclusivamente, al futuro legislatore e se per il loro contenuto non sono in grado di essere applicate senza ulteriori svolgimenti, e le prime poi classifica in due distinte categorie, a seconda che siano suscettibili d'immediata applicazione ovvero siano subordinate per la loro efficacia alla emanazione di norme o al funzionamento di istituti che presuppongono (1).

Le norme della Costituzione che disciplinano la competenza della Corte costituzionale appartengono alla categoria delle norme precettive non applicabili immediatamente, presupponendo esse il funzionamento della Corte stessa. Di conseguenza, ai fini dell'abrogazione implicita dinorme per effetto delle norme della Costituzione relative alla competenza della Corte costituzionale, non bisogna riferirsi al momento in cui queste divennero valide, bensì a quello in cui si rendono applicabili.

Le considerazioni fin'ora svolte pongono in rilievo che, qualora si voglia sopprimere l'art. 16 al fine di lasciare in vita l'Alta Corte Siciliana, si rende necessario porre una norma la quale deter-

(1) CALAMANDREI, nel discorso intitolato: *Necessità di sopprimere l'Alta Corte per la Sicilia*, citato da PER-SICO, *La Corte costituzionale*, cit., pp. 69-70.

(1) Per questa distinzione vedi specialmente BISCA-RETTI DI RUFFIA: *Sull'efficacia abrogante delle norme della Costituzione italiana*, in «Foro Padano», 1950, IV, 163 e segg. e bibliografia ivi citata.

mini la linea di demarcazione nella competenza dei due organi. Diversamente, nel silenzio della legge, qualora quand'anche si affermasse il principio della non abrogazione implicita delle norme relative al giudizio di costituzionalità dell'Alta Corte, si creerebbero delle situazioni quanto mai strane.

Potrebbe accadere, per esempio, che il commissario dello Stato impugnasse davanti l'Alta Corte una legge regionale e che l'impugnativa sia respinta. Impedisce questo che la Corte costituzionale giudichi essa della costituzionalità della legge regionale, quando la questione sorga in un giudizio ordinario, sollevata da una delle parti, e il giudice non la riconosca infondata (legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1)?

Ancora: i conflitti di attribuzione fra Stato e Regione sono di competenza della Corte costituzionale. Ma la Regione potrebbe sempre eludere tale giudizio disponendo, nella materia che si presta per un eventuale conflitto, mediante legge regionale, la quale potrebbe essere impugnata solo davanti l'Alta Corte.

Questi pochi accenni ci sembrano sufficienti per dimostrare la necessità di disciplinare chiaramente, come s'è detto, la sfera di competenza di ciascuno dei due organi perchè non si abbia duplicità di giudizio sulla stessa legge, sempre che s'intenda dovesse prevalere la tesi della permanenza dell'Alta Corte Siciliana.

Per completare il sommario esame dell'art. 16, che ci siamo proposto, rimane da fare ancora un'osservazione.

Sebbene si sia sostenuto che, con l'entrata in vigore della Corte costituzionale, la competenza di legittimità costituzionale dell'Alta Corte Siciliana, con esclusione però dei giudizi sui regolamenti dello Stato attinenti allo Statuto siciliano ed ai fini della loro efficacia entro la regione, venga meno per abrogazione implicita delle relative norme, tuttavia, qualora prevalga la tesi della soppressione dell'Alta Corte, ci sembra che una disposizione in questo senso sia molto opportuna, onde evitare il sorgere di questioni che, comunque risolte, determinerebbero sempre un irrigidimento nei rapporti fra i due enti.

A questo scopo non ci pare risponda il disposto dell'art. 16. Ed invero, poichè l'Alta Corte Siciliana giudica anche sulla costituzionalità dei rego-

lamenti dello Stato attinenti allo Statuto siciliano ed ai fini della loro efficacia entro il territorio della regione, non trovando questa competenza corrispondenza in quella della Corte costituzionale, sorgerebbe senz'altro il problema inteso a stabilire se, con l'abolizione dell'Alta Corte Siciliana, tutte le attribuzioni di essa passano alla Corte costituzionale ovvero solo quelle che hanno un identico contenuto, rimanendo sopresse le altre.

Questione analoga si presenterebbe relativamente alla competenza dell'Alta Corte circa i reati commessi dal presidente e dagli assessori regionali.

Vero è che questa competenza trova corrispondenza nell'analoga competenza della Corte costituzionale in ordine a taluni reati commessi dal presidente della Repubblica e dai ministri, ma, a parte che per questi giudizi la formazione del Collegio giudicante è determinata avendo riguardo alla funzione dei giudicabili, con la conseguenza che la Corte costituzionale, nella sua particolare composizione per i giudizi penali, mancherebbe di questa caratteristica per giudicare il presidente e gli assessori regionali, vi è la considerazione fatto che in materia di procedura penale le norme vanno interpretate con criteri rigidi ed aderenti, quanto più è possibile, al contenuto letterale delle norme stesse. Sia per quanto riguarda la competenza di costituzionalità dei regolamenti dello Stato, sia relativamente alla competenza penale si potrebbe osservare che, disponendosi nell'articolo 16 che i giudizi in corso presso l'Alta Corte Siciliana saranno devoluti, trascorsi tre mesi, alla Corte costituzionale, si ha un'affermazione implicita dell'assorbimento di tutta la competenza della prima da parte di quest'ultima; ma l'argomento è, quanto meno, assai dubbio per i rilievi già esposti.

In conclusione ci sembra che, qualunque sia la tesi che si affermi relativamente alla permanenza o meno dell'Alta Corte Siciliana dopo la entrata in funzione della Corte costituzionale, si rende necessario risolvere il problema in termini precisi si da non crearsi situazioni giuridiche assai difficili, che si ripercuoterebbero inevitabilmente, come fanno presumere i dibattiti parlamentari sullo argomento, sui rapporti politici fra Stato e Regione.

CARMELO CARBONE

AVVOCATO DELLO STATO

ANCORA SULLA RIFORMA DEL CONTENZIOSO TRIBUTARIO

Il progetto di riforma del contenzioso tributario, redatto da una Commissione di esperti, ora comunemente noto come il « Progetto dei sette » di cui ci siamo occupati in questa Rassegna (1) ha dato occasione a numerosi scrittori di trattare ampiamente la tormentata materia con riferimento ai principi accolti in quel progetto, sicchè se con esso non si è, in realtà, inteso di redigere un testo concreto da tramutarsi in legge, bensì di provocare un ampio dibattito sui principi informatori di una riforma del contenzioso tributario, può fin d'ora dirsi che tale scopo, anche se meno ambizioso ma più realistico ed aderente alle effettive esigenze della preparazione di una seria e ponderata riforma, sia stato in gran parte raggiunto.

Diamo, qui di seguito, una breve rassegna degli articoli pubblicati i quali, come si vedrà, nella maggioranza concordano nel giudizio negativo, da noi espresso sul progetto, fin dalla sua pubblicazione.

Cominciamo dal conciso ma concreto studio del Griziotti (2). L'illustre scrittore elenca una serie di difetti dello attuale ordinamento contenzioso tributario, che il progetto di riforma nè eliminerebbe nè attenuerebbe; e ne indica altri che il progetto stesso accrescerebbe o creerebbe *ex novo*. Difetto fondamentale del progetto è quello di lasciare una scala « incomprensibile » di sei gradi di giurisdizione, perpetuando un inconveniente lamentato da tutti gli studiosi di diritto tributario; anzi, vi si aggiungerebbe una Giunta di stima che non farebbe altro che complicare il sistema.

Negli articoli pubblicati in questa Rassegna (3) avemmo già occasione di accennare a tale difetto come pure all'altro, ugualmente grave, rilevato autorevolmente dal Griziotti di sottrarre il concordato alla competenza dell'Amministrazione attiva, sia pur circondandolo di maggiori garanzie.

Dopo alcune critiche minori, e dopo aver proposto che si stabilisca un sistema di alternatività tra il ricorso in via amministrativa e l'azione giudiziaria (evidentemente, il G. vuol intendere che il contribuente possa adire direttamente l'Autorità giudiziaria senza esperire la previa azione amministrativa, non essendo concepibile una disposizione che escluda comunque l'azione giudiziaria), il chiaro Autore solleva precise e documentate obiezioni contro l'art. 17 del progetto col quale, senza che nella relazione si spenda una sola parola di spiegazione si abolirebbe il principio del *solve et repete*. Il Griziotti, dopo aver negato che in tale modo si farebbe compiere all'ordinamento processuale tributario un progresso così prosegue: « è da

ritenere, invece, che il sistema del *solve et repete*, applicato equamente dalla giurisprudenza della Cassazione con opportune esenzioni dal pagamento anticipato del tributo, quando il giudice al primo aspetto possa riconoscere come probabile che il tributo stesso non sia dovuto, sia molto più opportuno, almeno in Italia, del sistema straniero di non applicare il *solve et repete* e di non sospendere l'iscrizione a ruolo nè di impedire la esecuzione forzata della riscossione del tributo ».

Concludendo il suo breve articolo il G. critica la proposta di costituire sezioni specializzate presso ogni ordine di giudizio, rilevando che, per quanto riguarda gli esperti, « in una materia così complessa, come la finanziaria, pare difficile trovare gli esperti, all'infuori di quelli esclusi nel progetto dal compito di esperto, e cioè notai, avvocati di Stato, impiegati finanziari, professionisti ».

Un articolo di critica, limitata, però, alla sola parte che concerne la fase amministrativa è stato quello pubblicato dal Lintas (1) il quale osserva che in base al principio che l'azione amministrativa, debba, anzitutto, trovare un correttivo in se stessa, la fase amministrativa della tutela del contribuente dovrebbe essere basata sul sistema del ricorso gerarchico, concordando, in ciò, sostanzialmente col nostro punto di vista espresso negli articoli sopra ricordati. Dopo aver rilevato la stranezza del sistema seguito dal progetto che, mentre attribuisce alla Commissione carattere puramente amministrativo, esclude da essa qualsiasi appartenente alla Amministrazione, anche il Lintas rileva che la creazione della Giunta di stima non farebbe altro che complicare le cose. Dopo aver detto che occorre eliminare il privilegio del *solve et repete*, il Lintas conclude proponendo, sostanzialmente, di lasciare le cose come stanno.

Anche il Saporì (2) si occupa del progetto solo per la parte che concerne la fase amministrativa della tutela del contribuente. Il Saporì, come il Lintas, è funzionario dell'Amministrazione finanziaria. Entrambi portano la viva voce di coloro che debbono diuturnamente occuparsi di questa materia, ed entrambi sostengono la necessità del ripristino del sistema del ricorso gerarchico, in conformità del principio generale secondo il quale deve essere consentito all'Amministrazione di esaminare i propri atti, prima di essere tratta in giudizio da coloro che se ne pretendono colpiti.

Nella citata Rivista (3) è anche pubblicato un articolo dello Spagnol, il quale, salvo alcune critiche di carattere secondario, concorda sostanzialmente con quanto detto finora.

(1) In *Giurisprudenza delle Imposte dirette, di Registro e di Negoziazione*, 1951, 442.

(2) « *Rivista Italiana di Ragioneria* », fascicolo 9-10, 1951.

(3) *Giurisprudenza delle Imposte dirette, ecc.*, 1951, pag. 445.

(1) 1951, pag. 107 e segg.

(2) *Per la riforma del contenzioso tributario*, in « *Riv. di Dir. Fin.* », 1951, 203.

(3) N. 10 del 1949, pag. 233 e n. 4 del 1951, pag. 107.

zialmente con il progetto, benchè, in concreto, non lo esamini a fondo. Egli si limita, soprattutto, ad esaltare l'abolizione del *solve et repete*, ed a chiedere, anzi, che si compia l'opera, così bene iniziata, stabilendo che l'azione giudiziaria, intrapresa direttamente senza il previo esperimento dell'azione amministrativa, sospenda anche l'esecutorietà dell'atto di imposizione.

L'articolo dello Spagnol mette, peraltro, in luce una grave innovazione che anche a noi era sfuggita. L'A. rileva, infatti, che il progetto lascerebbe al solo contribuente la facoltà di adire l'Autorità giudiziaria dopo la decisione delle Commissioni amministrative. Ciò risulterebbe indirettamente dall'art. 23 il quale stabilisce che il ricorso, con cui verrebbe promossa l'azione giudiziaria, dovrebbe essere depositato in cancelleria e che « il cancelliere appone sul ricorso un bollo con la data e ne dà la ricevuta al *contribuente* ».

Se l'interpretazione dello Spagnol è esatta, come anche a noi sembra, è appena il caso di rilevare la gravità delle conseguenze di tale disposizione per la Finanza, la quale verrebbe lasciata assolutamente indifesa di fronte alla violazione od errata applicazione della legge da parte delle Commissioni amministrative, che sarebbero tali solo di nome, essendo costituite da elementi che con l'Amministrazione non hanno alcun rapporto, peggiorandosi gravemente il sistema attuale, che riconosce almeno all'Amministrazione, al pari del contribuente, il rimedio dell'azione giudiziaria, di cui molto spesso si avvale, contro le decisioni delle Commissioni tributarie che ledano i suoi diritti.

Bisogna, peraltro, riconoscere che la non impugnabilità della decisione delle Commissioni da parte dell'Amministrazione discenderebbe dal rigore dei principi, giacchè, una volta sancito il carattere di « organi dell'Amministrazione finanziaria » delle commissioni tributarie e, conseguentemente, riconosciuto alle loro decisioni il carattere di « provvedimenti dell'Amministrazione » sarebbe del tutto irrazionale ammettere che l'Amministrazione possa impugnare i « suoi » stessi provvedimenti.

Ciò, tuttavia, mette in chiara luce, come sia del tutto aberrante il principio ispiratore, accolto in questa parte del progetto, in base al quale si vorrebbe imporre all'Amministrazione di riconoscere come « suoi » provvedimenti che tali non sono per loro natura, non essendo emessi da organi dell'Amministrazione.

Suggestionati dalla preoccupazione di accentuare l'indipendenza delle Commissioni tributarie dalla Amministrazione, non ci si è accorti che, con ciò stesso, se ne accentuerebbe il loro carattere *obiettivo* di organi giurisdizionali. E sarebbe un tentativo evidentemente destinato a cadere quello di cercare di eludere il diritto dell'Amministrazione alla tutela, al pari del contribuente, dei suoi interessi dinanzi alla Magistratura ordinaria, attribuendo alla decisione il carattere di « provvedimento dell'Amministrazione », dall'Amministrazione stessa non impugnabile. I diritti sanciti dalla Costituzione non valgono soltanto per i privati cittadini, ma, in egual misura, anche per l'Ammi-

nistrazione, che non può essere costretta a subire la violazione dei suoi interessi giuridici da parte di terzi senza la possibilità di esercitare l'autotutela o di chiederne, almeno, la difesa in via giurisdizionale.

In conclusione, o si vuol mantenere il carattere giurisdizionale delle Commissioni tributarie, ed in tal caso potrà essere questione di accentuarne l'indipendenza di fronte all'Amministrazione, la quale, correlativamente, potrà impugnarne le decisioni, al pari del contribuente; o si vuol dare alle Commissioni il carattere di organi dell'Amministrazione i cui provvedimenti questa sia tenuta a riconoscere per suoi, e, in tal caso, bisognerà, si voglia o no, fare il processo inverso ed accentuare nelle Commissioni il carattere amministrativo, escludendone gli estranei all'Amministrazione stessa.

Dobbiamo, infine, rilevare che nemmeno su un punto così importante la Relazione dei sette contiene una sia pur scarna giustificazione di così radicale innovazione, tant'è vero che, come vedremo, essa è stata rilevata solo da un altro scrittore.

Una vivace critica del progetto è, invece, contenuta in un articolo del La Torre comparso sulla stessa Rivista (1).

Dopo aver premesso che « la riforma progettata se si regge sulla carta non si regge sui fatti » il La Torre rileva la incongruenza di porre a capo delle Commissioni dichiaratamente amministrative un magistrato e, notati i difetti della proposta Giunta di stima, critica radicalmente le innovazioni proposte in materia di sindacato giudiziario.

Il La Torre ritiene che la Commissione sia partita « da un errore fondamentale: quello che si debba assicurare ai cittadini un sindacato di merito in materia fiscale affidato al Magistrato ordinario ». Dopo aver messo in rilievo la impossibilità pratica di affidare al magistrato, per una decisione *giudiziaria*, questioni di estimazione di reddito, l'A. osserva che « l'articolo 113 dice che la tutela giurisdizionale, in confronto all'Amministrazione, non può essere esclusa o limitata; ma ciò, nel senso tradizionale, che deve esistere questa tutela, salvo che in dati settori l'Amministrazione fruisca di discrezionalità di volere o di apprezzamento ». Ora, continua lo scrittore, stabilire l'imponibile è questione squisitamente tecnico-discrezionale che è assolutamente sottratta all'esame del giudice ordinario.

Concludendo, il La Torre sostiene che l'unica riforma possibile è di ritoccare l'ordinamento attuale, escludendo, comunque, la creazione di sezioni specializzate presso i giudici ordinari.

Una critica molto seria e ponderata è anche quella contenuta nell'articolo del Borruso (2).

Il Borruso premette che il vigente sistema di contenzioso tributario « non sembra, come invece agli estensori del progetto sopradetto, incompatibile con le disposizioni costituzionali riguardanti

(1) Sul « Contenzioso tributario », Riv. Cit., 1951, pag. 650.

(2) In « Rivista del Notariato », 1951, pagg. 579 e seguenti.

la unicità della giurisdizione, sia perchè, fin dal 1865, per questioni di diritto il contribuente può adire l'autorità giudiziaria, sia perchè, pur ammettendo che le attuali Commissioni tributarie esercitano per le questioni di estimazione funzioni sostanzialmente giurisdizionali, queste non sono radicalmente abrogate dalla nuova Costituzione ». Questa tesi concorda con quella da noi esposta in questa Rassegna, 1951, 112, n. 10.

Passando, poi, alla critica del progetto per quanto riguarda la devoluzione al giudice ordinario della competenza in materia di semplice estimazione, il Borruso ritiene che con questa innovazione si verrebbe sostanzialmente a violare la Costituzione, e precisamente il principio della divisione dei poteri, in quanto si verrebbe a trasformare un magistrato ordinario in procuratore delle imposte o del registro; ed osserva che « se è vero che, in omaggio alla Costituzione, le magistrature speciali non amministrative devono sparire e i loro compiti debbono essere riassorbiti dalla magistratura ordinaria, affidare a quest'ultima funzioni affatto estranee alla sua naturale giurisdizione, denuncia in modo egualmente evidente una profonda crisi nello Stato, una diffusa sfiducia nella capacità dei suoi organi dell'amministrazione attiva, una notevole confusione di idee ».

Sostenendo, poi, che la pretesa del contribuente ad una giusta imposizione (per quanto riguarda l'accertamento dell'imponibile) si fonda piuttosto su un interesse legittimo che su di un diritto soggettivo (secondo la nota tesi dell'Allorio) il Borruso conclude che « esclusa la possibilità e la necessità di devolvere le questioni tributarie alla competenza del Consiglio di Stato e della Giunta provinciale amministrativa non resta che procedere alla « revisione » (art. VI delle disposizioni transitorie della costituzione) delle attuali commissioni delle Imposte, dando ad esse una più decisa, inequivoca fisionomia di giurisdizione amministrativa, chiamate a risolvere esclusivamente le questioni di stima, quando il contribuente non pretenda l'annullamento radicale dell'accertamento eseguito dall'Ufficio ». Il Borruso esamina, poi, lungamente la questione dell'abolizione del *solve et repete*, e rileva anzitutto la stranezza della « omessa presentazione nella Relazione al Ministro delle Finanze, di un nuovo principio introdotto con l'articolo 17 del progetto di riforma e che avrebbe sicuramente meritato la spesa di qualche cenno di chiarimento da parte degli autori, dai quali proprio in quanto giuristi e non burocrati ci si attende una più accentuata cura ad una consapevole e tecnica impostazione delle questioni di massima ».

Era questo, come ben si ricorderà, l'appunto fondamentale che noi muovevamo al progetto dei sette per questa parte e siamo lieti di vedere condivisa la nostra opinione, ed anche il tono del nostro rilievo.

Dopo aver riportato testualmente la parte del nostro articolo nella quale difendevamo il mantenimento del principio del *solve et repete*, il Borruso sostiene, tuttavia, che esso non può essere mantenuto nella forma attuale, e propone che sia introdotta una norma che attribuisca all'autorità finan-

ziaria la facoltà di dispensare i contribuenti dall'osservanza dell'onere del previo pagamento del tributo.

Infine, a conclusione del suo studio, il Borruso espone quelli che dovrebbero essere, a suo avviso, i cardini di una riforma dell'attuale sistema del contenzioso. Essi dovrebbero essere i seguenti:

1° assoluta uniformità di disciplina per tutte le imposte dirette o indirette, erariali o fiscali;

2° ripristino del ricorso gerarchico come mezzo di tutela amministrativa, onde conseguire la « definitività » del provvedimento impugnando davanti alla giurisdizione ordinaria o a quella amministrativa. Per le questioni di semplice stima, l'accertamento definitivo si avrebbe con la decisione dell'Intendente di Finanza;

3° devoluzione alla competenza del magistrato ordinario — con giurisdizione di puro annullamento — secondo le normali regole del c.p.c., di tutte le questioni riguardanti diritti; sia che vertano sui presupposti di legittimità della imposizione, sia che concernano la violazione dei criteri legali per la stima dei redditi e dei valori;

4° attribuzione alle Commissioni delle imposte di tutte le questioni in cui il contribuente, che non ricorra per pretesa radicale infondatezza dell'accertamento, chieda un accertamento più mite in base ai criteri dell'equità e dell'imparzialità. Abolizione della Commissione centrale;

5° alternatività del ricorso alle due giurisdizioni senza possibilità di rinvii dall'una all'altra;

6° mantenimento del *solve et repete* con applicazione dal momento in cui l'accertamento si rende definitivo, salva la facoltà dell'Autorità finanziaria di dispensare da tale onere;

7° obbligo a tutti gli organi di tutela amministrativa, di giurisdizione amministrativa e di giurisdizione ordinaria, di decidere sui ricorsi dei contribuenti entro un breve termine tassativo;

8° obbligo agli uffici tributari di motivare, con riferimenti analitici o personali, gli avvisi di accertamento;

9° responsabilità per danni, commisurata all'effettivo pregiudizio subito dal contribuente, del funzionario che ha reso definitivo l'accertamento quando — negata la dispensa dal *solve et repete* — siasi accertata la violazione da parte di lui di diritti soggettivi e l'eccesso di potere.

Un consenso, invece, quasi completo al progetto è espresso in un articolo del Rotondi A. (1) il quale, dopo aver formulato solo critiche di carattere secondario, tra le quali una radicale contro l'istituzione della Giunta di stima, loda l'abolizione del *solve et repete*, come uno dei migliori pregi del progetto di riforma.

Nella stessa Rivista (2) è pubblicato un articolo dello stesso direttore Uckmar, il quale, pur dichiarando che il progetto è « redatto con criteri giuridici e con una tecnica e proprietà di linguaggio veramente encomiabili », e pur affermando che « sotto il profilo giuridico » la soluzione proposta

(1) In « Diritto e Pratica tributaria », 1951, 15.

(2) Riv. cit., 1951, 163.

dai sette sembra ineccepibile, confessa, però, che dal punto di vista pratico sussistono gravi dubbi che essa elimini l'inconveniente della eccessiva durata del processo.

L'Uckmar ritiene che la istituzione della Giunta di stima, come organo avanti il quale dovrebbero concludersi i concordati fiscali, valga a far cadere la sfiducia che oggi circonda questo istituto, pur così fondamentale in materia di accertamento tributario. Passando all'esame della parte del progetto che si occupa del sindacato giudiziario, l'Uckmar concorda sostanzialmente con tutte le innovazioni portate dal progetto, pur senza esaminarle a fondo. Riportiamo, peraltro, testualmente una osservazione dell'A. che coincide con l'obiezione che noi abbiamo mosso e che continuiamo a muovere al progetto dei sette, di essere, cioè, assolutamente reticente proprio sulle questioni più importanti. Scrive infatti l'Uckmar: « sin'oggi nessuno ha mai dubitato che, dopo la decisione delle Commissioni amministrative sia il contribuente che la finanza possano adire l'Autorità giudiziaria ordinaria. Dal testo del progetto sembra, invece, che il ricorso giurisdizionale sia ammesso solo per il contribuente; alludo all'art. 17, allo art. 22 nel quale si parla soltanto della domanda del contribuente, e soprattutto all'art. 25 che prevede la notifica del ricorso soltanto all'Ufficio che ha effettuato l'accertamento. Se si trattasse di una delle solite leggi tributarie si potrebbe parlare di un *lapsus* del legislatore, ma non è possibile che i giuristi che hanno compilato il progetto siano caduti in un tale errore ».

D'altra parte non si comprende per quale ragione si debba negare la tutela giurisdizionale al Fisco; è vero che le nuove Commissioni tributarie sono organi dell'Amministrazione ma ciò non sembra sufficiente; anche le vigenti Commissioni, quando furono istituite, erano considerate organi amministrativi, ma contro le loro decisioni la finanza poteva ricorrere al magistrato ordinario. Comunque era necessario dare una *giustificazione* ad una innovazione così radicale, mentre nella Relazione al progetto *non è stato fatto il più lontano accenno* ».

Del progetto si è, infine, occupato l'Allorio (1), in un articolo incompleto e poco originale nel quale, dopo aver esposto alcune idee in materia di riforma tributaria sostanziale, critica il progetto dei sette, che egli sostanzialmente disapprova *in toto*.

L'articolo è incompleto perchè non si occupa affatto nè dell'abolizione del *solvo et repete* nè della innovazione costituita dagli artt. 17 e segg., secondo i quali, come si è visto, la facoltà di ricorrere in via giudiziaria sarebbe lasciata al solo contribuente, nè delle altre radicali innovazioni di cui abbiamo a lungo parlato (patrocinio facoltativo, abolizione del foro erariale, ecc.).

Sui punti del progetto che sottopone al suo esame l'Allorio riprende, in sostanza, le critiche da noi formulate negli scritti sopra citati.

Infatti, l'A., dopo aver contestato che le norme della Costituzione possano intendersi nel senso che esse impongano l'abolizione completa delle giurisdizioni speciali esistenti, afferma, invece, che tali norme, e cioè l'art. 102 e la VI Disposizione transitoria, debbono intendersi nel senso che le giurisdizioni speciali esistenti possano essere mantenute se pur revisionate. E partendo da tale premessa, riconosce che il problema di mantenere o meno le Commissioni tributarie con carattere giurisdizionale (carattere oggi riconosciuto dalla giurisprudenza costante e dalla prevalente dottrina) si riduce ad un problema di politica legislativa che egli vorrebbe risolvere in senso positivo. Ciò specialmente per la irrealizzabilità, dal punto di vista pratico, della proposta di deferire le controversie anche di semplice estimazione all'Autorità giudiziaria ordinaria e della criticabilità della proposta istituzione di sezioni specializzate con esperti presso le Preture secondo i rilievi già mossi in un suo noto scritto dall'Azzariti.

L'Allorio propone, poi, la soppressione della Commissione centrale delle imposte e conclude sostenendo che si dovrebbe stabilire che contro le decisioni delle Commissioni tributarie si possa ricorrere in sede giudiziaria direttamente alla Corte d'Appello.

L'articolo dell'Allorio acquista, peraltro, notevole interesse per aver provocato una postilla del presidente Azzariti, il quale, in essa, si limita a difendere, contro la tesi dell'Allorio, il suo punto di vista circa la necessità di abolire tutte le giurisdizioni speciali esistenti escluso il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

Poichè, peraltro, l'Allorio aveva espresso la sua meraviglia per il fatto che nel progetto fossero formulate proposte in contrasto con le idee sempre sostenute dall'Azzariti nei suoi scritti, il chiaro giurista, nella premessa alla postilla tiene a far presente che « ebbe l'onore di essere chiamato a far parte della Commissione in un secondo momento quando, cioè, essa era già costituita ed aveva già iniziato i suoi lavori »; e che agli altri componenti della Commissione va il merito « di quelle doti di chiarezza e di organicità che l'Allorio riconosce (nel progetto) mentre il demerito per il suo contenuto, se demerito vi fosse, spetterebbe senza dubbio a me quale uno dei componenti della Commissione, ma non come autore di antichi scritti che probabilmente nessuno dei membri della Commissione ha mai visto »...

E chiudiamo questa rassegna, citando altri due articoli, uno del Miele (1) e uno del Cocivera (2) i quali, pur non occupandosi espressamente del « progetto dei sette » trattano tuttavia della riforma del contenzioso tributario. Sono due articoli molto pregevoli. Il Miele si occupa dei riflessi della Costituzione sull'ordinamento del contenzioso tributario, e sostiene che, quale che sia la natura giuridica delle Commissioni tributarie (giurisdizionale o amministrativa) le questioni già

(1) Rivista « Moneta e Credito », n. 16. Sulla riforma del procedimento di imposizione e sulla disegmata riforma del processo tributario.

(1) Rivista trim. « Diritto Pubblico », 1951, pagg. 825 e seguenti.

(2) « Foro It. », 1951, II, I, 65.

sottratte alla competenza del giudice ordinario, debbono ritenersi restituite ad esso per effetto dell'art. 113 della Costituzione. Il Cocivera si occupa, invece, a fondo della questione della compatibilità del principio del *solve et repete* con la Costituzione, acutamente polemizzando con i nostri scritti e concludendo essere necessaria la sua abrogazione.

Riteniamo di non avere omesso in questa rapida rassegna alcuno degli scritti che sono stati pubblicati sull'argomento (1).

(1) Non ci occupiamo, di proposito, di un articolo del Berlieri pubblicato in « Foro It. », 1952, IV, 57, sia perchè costituisce una pura difesa di ufficio del progetto (di cui, peraltro, finisce col riconoscere in gran parte i difetti) alla cui preparazione egli ha così ampiamente posto mano, sia perchè, per legittima ritorsione, dovremmo usare un tono che, se è, purtroppo, consueto nelle dispute dei giornali politici, non è stato ancora, per fortuna, adottato nelle discussioni giuridiche; e non intendiamo collaborare col B. nell'introdurre un così dete-riore costume.

Il lettore avrà potuto agevolmente rilevare che la maggior parte di coloro che si sono occupati del problema ha formulato critiche tali da investire il progetto nei suoi principi fondamentali. Anche coloro, del resto, che hanno espresso la loro approvazione, lo hanno fatto aggiungendo obiezioni così sostanziali che il loro accoglimento porterebbe necessariamente ad una revisione totale del testo.

Dobbiamo solo con rammarico rilevare che nessuno degli scrittori si sia particolarmente intrattenuto su quella parte del progetto che rappresenta il maggior pericolo per un ordinamento del contenzioso tributario che contemperì, ad un tempo, la indispensabile tutela delle ragioni dei privati con gli interessi incontestabili dell'Amministrazione. Noi non possiamo che riconfermare qui integralmente il nostro pensiero in proposito quale lo abbiamo già esposto negli scritti sopra citati.

* * *

NOTE DI DOTTRINA

MARIO BONESCHI: **Natura giuridica del concordato d'imposta.** (« Rivista Dir. Fin. e Scienza delle Finanze », 1951, n. 4, II, p. 323).

Nonostante la lunga elaborazione scientifica a cui è stata sottoposta la figura del concordato d'imposta, è avviso dell'A. che le conclusioni della dottrina e della giurisprudenza sull'argomento non possono ritenersi affatto sicure, per un difetto di impostazione dell'indagine, precisamente quello di avere studiato la figura con criteri unitari, limitatamente alle imposte sui redditi e sui capitali o al massimo comprendendovi il concordato delle imposte sui trasferimenti, trascurando invece le varie sottospecie che la legge ammette di altre categorie di tributi.

Premessa una rassegna esemplificativa per dimostrare che il concordato ha per oggetto valutazioni, stime, determinazioni di medie, l'A. avverte che bisogna anzitutto distinguere il concordato come istituto unitario del nostro ordinamento tributario dalla convenzione di abbonamento, la quale non attiene alla fase dell'accertamento, ma a quella della riscossione, ed è in sostanza un accordo sulle modalità di riscossione mentre l'accertamento definitivo segue le vie ordinarie proprie di ogni tributo. Entrando nel merito della questione l'A. muove alla dottrina ed alla giurisprudenza l'appunto di aver considerata la figura solo sotto il profilo formale trascurando di individuare e porre in evidenza la « funzione organica dell'istituto ». Secondo l'A., invece, per definire la figura del concordato occorre anzitutto conoscerne la sostanza. Il concordato entra solo in quella fase della procedura di accertamento dell'imposta che è la valutazione. A volte la legge richiede stime esatte. Ciò avviene ad esempio per i redditi di natura certa e definitiva (R. M. cat. A, C₂ e D) per i quali è da escludere nettamente la figura del concordato. Altre volte invece — ed è il fenomeno più generalizzato — per la natura stessa del presupposto del tributo la valutazione tecnica e sperimentale si rivela difficile, costosa e complicata, se non addirittura impossibile, per modo che la legge stessa deve a volta contentarsi di richiedere una valutazione globale e sintetica. Si delinea allora la funzione del concordato: sostituire « alla valutazione condotta con criteri inquisitori e tecnici la valutazione ridotta nei limiti di quella approssimazione che risulta dal trovarsi l'Amministrazione ed il soggetto passivo d'accordo su quella determinata cifra ed entità ».

Come istituto del procedimento di valutazione e solo di questo deve escludersi conseguentemente che il concordato possa contenere elementi di diritto. Se li contiene, si tratta di una transazione della pubblica amministrazione su materia non transigibile, ovvero senza le debite forme e quindi assolutamente inesistente.

Il quesito sulla natura giuridica dell'istituto sembra allora all'A. di facile soluzione. Contro la dottrina dell'atto unilaterale puro: atto di accertamento unilaterale della Pubblica Amministrazione, l'A. ha già obiettato che il soggetto passivo in collaborazione coll'Amministrazione manifesti una volontà e non un semplice atto di comunicazione. Ora insiste nel porre in evidenza che secondo la legge tale volontà debba essere considerata come negoziale, non solo, ma non come una entità a sè stante, sibbene come elemento di una unica fattispecie in cui si fondono la volontà del privato e quella della Pubblica Amministrazione. Invocando una vecchia definizione del Ferrini (« atti bilaterali sono quelli in cui concorrono alla formazione le dichiarazioni di più parti ») l'A. afferma non potersi negare, se non a patto di forzare la realtà, che nel concordato vi siano due parti e due dichiarazioni di volontà, e, contro la tesi ripetutamente avanzata che non si hanno dichiarazioni di volontà eguali in un procedimento amministrativo in cui il privato è soggetto al potere di imposizione, obietta essere alla radice di tale affermazione un equivoco: quello di ritenere che il concordato esaurisca il concetto di procedimento di accertamento, mentre invece esso non è che un atto eventuale, l'accertamento è obbligatorio, ma il concordato è atto libero. Il soggetto passivo può non aderirvi. Nell'ambito dell'accertamento del valore concordato il soggetto passivo manifesta una volontà giuridicamente eguale a quella dell'Amministrazione: quest'ultima « ha rispetto alla volontà del singolo un potere di iniziativa che si esplica nell'accertamento di ufficio, ma deve, come il singolo, sottostare all'accertamento giurisdizionale se il singolo non sottostà all'accertamento d'ufficio. Le due volontà sono quindi giuridicamente omogenee ». Si potrebbe parlare di superiorità giuridica soltanto se la volontà dell'Ente pubblico potesse avere un valore decisivo nella valutazione. Ma ciò non corrisponde affatto ai moderni ordinamenti tributari che sono informati al principio che non soltanto i fatti costitutivi e l'ammontare, ma tutte le modalità giuridiche di imposta, debbono essere esattamente stabilite dalla legge che nell'accerta-

mento d'imposta debba applicarsi la legge ». Il concordato è dunque, secondo l'A., un negozio giuridico bilaterale, ma non una transazione: « se non può disporre su elementi di diritto non può essere una transazione ». « Della transazione manca anche il presupposto necessario che è la lite attuale o potenziale »; « il concordato non è necessariamente in funzione della lite attuale o potenziale, ma piuttosto in funzione del contraddittorio nella procedura di accertamento »; esso « non presuppone la controversia, presuppone soltanto un problema di valutazione. Nei concordati di valutazioni globali non solo la controversia non è un presupposto, ma non esiste neppure; il concordato viene ad essere il modo normale di accertamento di valori medi ».

L'A. si pone infine il quesito se il concordato, come negozio giuridico bilaterale vada ascritto alla categoria dei contratti. Contrappone al concetto di contratto quello di convenzione, ma osserva subito che, poichè « la teoria generale del diritto non è ancora arrivata a dirci con sicurezza se tutti i negozi bilaterali sono contratti, se esiste una categoria di negozi bilaterali accanto a quella dei contratti, se si possa parlare di convenzione come negozio bilaterale distinto dal contratto, e via dicendo », e afferma che il problema non può essere risolto ma « deve essere accantonato nell'attesa che la dottrina generale del diritto ci dia definizioni sicure ».

Chiude la sua nota avvertendo che l'esame della natura del concordato di imposta rivela l'importanza della costruzione di un concetto unitario delle stime che sono sparse in svariate disposizioni di diritto processuale e sostanziale, amministrativa e tributaria, costruzione sistematica che — nonostante gli spunti dottrinali — attende tuttora di essere compiuta.

Sembrano esatte le osservazioni che l'A., dopo la breve rassegna esemplificativa, svolge al fine di individuare le varie ipotesi nelle quali il concordato può ammettersi, sebbene i risultati conseguiti non sembrano nuovi alla dottrina che si è occupata del concordato tributario. Infatti, sin da quando era pacifica la tesi sulla natura transattiva (QUARTA: Commento alle leggi di R. M., 1903, II, 305), non si è mai negato che il concordato debba riconoscersi solo se gli elementi di fatto, suscettibili di un apprezzamento più o meno subbiettivo, possono dar luogo a contestazioni, perchè è in questi casi che si presenta la convenienza per la Finanza e per il contribuente, di giungere ad un accordo in modo che l'ammontare del valore imponibile possa essere definito al più presto (cfr. GARGIULO: Il Concordato tributario, pag. 48).

D'altra parte, non si è mai dubitato che il concordato non debba avere per oggetto la definizione di controversie di diritto. Le varie disposizioni di legge limitano infatti la funzione di questo istituto alla sola valutazione, escludendo quindi che vi siano compresi gli elementi di diritto.

Tuttavia, vi potranno essere altri ostacoli, tali da respingere la natura transattiva: saranno essi di carattere generale, quale la inammissibilità di transazioni su rapporti pubblici; di carattere speciale, quale

la natura di acquiescenza nella volontà del privato e di atto di accertamento nella volontà dell'Amministrazione. Ma non è certo, a nostro avviso, l'oggetto del concordato ad escludere in questo la predetta natura. Ben si può, infatti, ritenere ammissibile una transazione che sia limitata agli elementi di fatto (valutazione del cespite), differenziandosi, in tal modo, per l'oggetto, dalla transazione ammessa dal diritto privato.

L'A. poi esclude nel concordato il presupposto necessario della transazione, e cioè la lite attuale o potenziale, senza dare però alcuna dimostrazione e senza precisare il concetto di lite. Ci sembra invece che sarebbe stata necessaria una più profonda indagine sotto questo profilo, dato che l'Amministrazione, e specie il contribuente, addivengono al concordato proprio per rendere definitivo il valore imponibile, e quindi per eliminare contestazioni, come è del resto pacifico in dottrina, anche per coloro che escludono la natura contrattuale (INGROSSO, GIANNINI).

Pare anche affrettata l'affermazione con la quale l'A. esclude che la dottrina che si è occupato del c. ne abbia mai esaminato « la funzione organica » al fine di definirne la natura. Per quanto ci consta, ogni autore, abbia o meno affrontato ex professo l'argomento, ne ha ammesso o escluso la natura unilaterale proprio in rapporto alla funzione che il concordato esplica nel procedimento di accertamento, sebbene in linea generale sia stato rilevato che non è la funzione dell'atto a determinarne la struttura, ben potendo esservi atti con eguale funzione e con diversa struttura (GIORGIANI).

Non sembrano neanche convincenti e comunque decisivi gli argomenti addotti per giustificare la omogeneità giuridica della volontà dell'Amministrazione e di quella del privato, e quindi la natura di negozio bilaterale del concordato. Non è giustificante nè il rilievo secondo il quale anche l'Amministrazione, se il singolo non presta acquiescenza all'accertamento di ufficio, deve, come il contribuente, sottostare all'accertamento giurisdizionale; nè l'altro rilievo che nega all'Amministrazione qualsiasi superiorità giuridica, perchè la sua volontà non è decisiva nella valutazione del cespite, il quale va invece determinato secondo legge.

Al contrario, altri e più solidi argomenti vengono svolti dalla recente dottrina, la quale, riscontrando nel contratto, più che una duplicità o una pluralità di manifestazioni di volontà, una unica manifestazione di volontà di due o più persone che danno vita ad un negozio giuridico, ha ammesso, in seno al procedimento amministrativo nel quale rientra come specie nel genere quello tributario, che il nucleo costitutivo possa essere formato di un atto composto nel quale rientra anche il contratto, ed ha riconosciuto tale figura in quei casi nei quali la relazione che corre tra i singoli elementi sia così stretta ed intima da farli apparire prima facie come un solo atto di più vasta ampiezza e di maggiori effetti. Tale intimità di vincolo trova la sua spiegazione nell'unità del fine immediato che i diversi elementi, concepiti come un blocco funzionale unitario, tendono a realizzare. Da ciò la conseguenza che, nei confronti di un certo effetto giuridico, essi, anche se rivolti a soddisfare interessi di natura diversa, esplicano una medesima funzione, e cioè hanno un eguale potere

determinante (SANDULLI: Il procedimento amministrativo, p. 198).

È appunto in vista della diversa relazione che corre tra l'atto del contribuente e quello dell'Amministrazione, della loro diversa struttura e quindi del diverso potere che esplicano in rapporto all'effetto giuridico (il quale per il concordato consiste nell'accertamento definitivo del valore imponibile), che la dottrina, ormai prevalente, ha escluso la natura contrattuale nel concordato, definendolo invece come un atto di accertamento al quale il contribuente, in modo irrettrabile, aderisce (INGROSSO, GIANNINI). A questa dottrina, già seguita dalla Cassazione ed ormai concordemente anche dalla Commissione centrale, rinviamo, come pure alla critica da essa fatta alla tesi contrattualistica del concordato (VIGNOCCHI, CROCIVERA).

Sotto tale profilo dobbiamo ancora rilevare che non pare esatta l'affermazione dell'A., secondo la quale la teoria generale del diritto non ha ancora decisamente determinato il concetto di contratto, di negozio bilaterale e di convenzione. Infatti, già da tempo essa ha elaborato tali nozioni giungendo ora ad un orientamento decisivo anche nel campo legislativo. Contrariamente alla legislazione francese, che, sulle orme del Pothier, ha limitato il contratto alla costituzione di un rapporto obbligatorio, mentre il concetto della convenzione (o fatto) sarebbe più ampio, potendo avere un qualsiasi contenuto (ma sempre riferito alle obbligazioni), la nostra legislazione, sviluppando la concezione bizantina (DI MARZO: Le basi romanistiche del Codice civile, p. 243), ha accolto questo concetto più ampio di convenzione, definendolo come contratto. Questo pertanto è inteso come negozio bilaterale, rivolto sia a costituire, sia a regolare o estinguere un rapporto giuridico patrimoniale (art. 1321 Codice civile). In tal modo il contratto, limitato ai soli rapporti obbligatori e reali, viene distinto dalla convenzione nella quale rientra come specie nel genere, intendendosi superata quella dottrina, sia pure autorevole, che, interpretando il vecchio codice (art. 1098), aveva esteso il concetto di contratto fino a farlo coincidere con quello di negozio giuridico bilaterale inteso a regolare i più diversi rapporti giuridici, anche, cioè, i rapporti di famiglia (COVIELLO, N. BONFANTE), risentendo in tal modo dell'influenza della dottrina germanica (VON TUHR, KOCH, SCHLOSSMANN).

(U. G.)

EUGENIO CANNADA BARTOLI: L'inapplicabilità degli atti amministrativi. Milano, Gruffè, 1950, pp. 243

Premessi alcuni cenni storici sulla norma contenuta nell'art. 5 della legge 20 marzo 1865, allegato E ed una rapida sintesi delle varie opinioni sull'argomento, l'A. tenta di costruire l'inapplicabilità come categoria giuridica autonoma e dimostrare che, nell'esercizio della competenza occasionale, l'autorità giudiziaria ordinaria possa sindacare gli atti amministrativi anche sotto il profilo dell'eccesso di potere.

Sono questi, se non ho mal visto, i due punti centrali del tema.

L'inapplicabilità è l'in sè del fenomeno, che nei riguardi del giudice assume l'aspetto della disapplicazione e nei confronti del cittadino quello dell'inosservanza. Nella prima parte del lavoro l'A. esamina il fenomeno in sè; nella seconda questo è guardato sotto il profilo della disapplicazione giudiziale.

La tesi principale dell'A. è che l'inapplicabilità, come categoria giuridica, si ricolleggi all'invalidità, e si ponga come conseguenza di questa, a fianco dell'annullabilità. Essa sarebbe un carattere degli effetti dell'atto viziato, la condizione precaria degli effetti stessi, consistente nella possibile irrilevanza dei medesimi, indipendentemente dall'annullamento.

Il collegamento dell'inapplicabilità con l'invalidità è ravvisato dall'A. nella sostanziale uguaglianza delle formule, con le quali l'ordinamento stabilisce i presupposti della disapplicazione e dell'annullamento.

Per dimostrare questa sostanziale uguaglianza fra i precetti contenuti negli articoli 5 legge 20 marzo 1865 e 650 Codice penale da una parte e quello, di cui all'art. 26 T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato, dall'altra, l'A. esamina il concetto di legittimità, i suoi rapporti con quelli di validità e di illiceità ed infine i rapporti di questi ultimi due concetti fra loro. Esamina poi la natura delle norme relative alla legittimità degli atti amministrativi e la natura degli interessi legittimi, che da quelle sorgono, nonchè l'essenza e la forma degli atti amministrativi, distinguendo fra potere e comportamento — mezzo. Ricerca la natura del primo, che qualifica forza produttiva di una modificazione giuridica, dimostrando come lo stesso dia luogo ad una situazione soggettiva. Analizza infine il concetto di causa, dimostra la equivalenza fra una distinzione di poteri per tipi o per cause, e perviene, infine, alla conclusione che le formule usate dagli artt. 5, 650 e 26 citati sono sostanzialmente uguali ed esprimono il concetto di atto amministrativo illegittimo. Nella seconda parte l'A. applica le tesi esposte nella prima alla disapplicazione giudiziale in materia civile e penale, distinguendo fra competenza principale ed occasionale, come vedremo via via di seguito.

Le questioni affrontate dal Cannada Bartoli sono del massimo interesse, non solo teorico, ed il tema è uno di quelli che finora non ha avuto una trattazione, la quale consenta di considerare raggiunti risultati concreti. Dirò di più: per quanto mi consti, la pratica giudiziaria ignora quasi del tutto l'art. 5, anche se del principio in esso contenuto, fa frequenti applicazioni, sia in rapporto ai regolamenti che agli ordini dell'autorità, considerandolo principio generale dell'ordinamento giuridico. A mio modesto avviso questo modo di ragionare è sostanzialmente esatto e conferma l'opinione del Mancini (citato dall'A.), secondo il quale la norma, di cui all'art. 5, poteva trarsi dall'ordinamento con «la sola scorta ed autorità dei grandi principi».

Il Cannada Bartoli, con logica spesso rigorosa e, comunque, sempre con molta eleganza, trae le più estreme conseguenze dalla premessa che la disapplicazione, di cui all'art. 5, abbia ad oggetto

gli atti illegittimi, di cui all'art. 26. Questa premessa è a sua volta il risultato di un sillogismo fondato su due verità, postulate e non dimostrate: che l'inapplicabilità non possa riguardare gli atti nulli e che le formule degli artt. 5 legge 20 marzo 1865 e 650 Codice penale da una parte e dell'art. 26 della legge sul Consiglio di Stato dall'altra siano sostanzialmente uguali.

Sostiene l'A. che l'inapplicabilità non può riferirsi agli atti nulli o inesistenti (giuridicamente) sia perchè questi, non essendo produttivi di effetto, non sono applicabili, sia perchè l'accertamento della nullità non richiede attribuzione di potere. Sul primo punto possono formularsi delle riserve, il secondo è decisamente da respingere. Occorre porre bene in evidenza che oggetto dell'esame sono i provvedimenti amministrativi, espressione del potere statale, e non i negozi privati. L'ordinamento degli Stati moderni tende all'equilibrio dei tre poteri, senza che alcuno di essi si ponga in posizione di supremazia rispetto all'altro, donde i limiti notevoli che l'autorità giudiziaria ordinaria incontra nei riguardi dell'atto amministrativo.

Questi limiti, che rispondono all'esigenza costituzionale di evitare l'ingerenza di un potere nell'altro, trovano la loro precisa espressione nella norma rigorosa dell'art. 4, che vieta al giudice di annullare o riformare l'atto amministrativo o di porre, comunque, con la sentenza l'equipollente dell'atto amministrativo. Questo è espressione del potere pubblico al pari della sentenza, anche se non ne ha identica efficacia, e, in aderenza al sistema, al giudice ordinario è precluso ogni sindacato diretto sull'atto amministrativo. Ciò a prescindere dalla considerazione che la giurisdizione ordinaria si attua a tutela dei diritti soggetti con assoluta esclusione degli interessi legittimi. Di fronte a questi, che sono i principi fondamentali del sistema, occorre una ben più rigorosa dimostrazione, per assumere che la norma, di cui all'art. 5, non fosse stata per l'appunto dettata con riguardo agli atti amministrativi viziati di nullità assoluta.

Del tutto gratuita, poi, sembra l'affermazione che l'accertamento della nullità di un atto amministrativo non implichi attribuzione di un potere.

Altrettanto sfornita di dimostrazione mi sembra l'altra premessa del sillogismo, che, cioè, le formule usate dall'art. 5 20 marzo 1865 e 650 Codice penale siano sostanzialmente uguali a quelle, di cui all'art. 26 T. U. delle leggi sul Consiglio di Stato. Posso concordare con l'A. sul principio che nell'esegesi di tre testi legislativi il valore delle parole usate non sia risolutivo, dovendosi ricercare il loro senso logico in relazione al sistema, ma ciò significa che il significato letterale deve essere integrato con altri elementi, non già ch'esso debba essere *del tutto trascurato*.

L'art. 5 parla di « regolamenti ed atti *non conformi* alla legge », l'art. 650 Codice penale di « provvedimenti *legalmente dati* » e l'art. 26 si limita ad enunciare le tre categorie di vizi dell'atto amministrativo, che ne autorizzano l'annullamento da parte del Consiglio di Stato. Da questa espressione la dottrina e la giurisprudenza hanno tratto il concetto d'illegittimità, dal quale non pare che

possano senz'altro escludersi tutti i casi di c. d. nullità per mancanza di un elemento essenziale.

Dimostrare che l'atto *non conforme* e il provvedimento *illegalmente dato* siano niente altro che l'atto *illegittimo*, viziato, cioè, di uno qualsiasi dei tre vizi caratteristici, a me sembra impresa piuttosto ardua e tale da esigere ben diverso rigore.

Il concetto di applicazione si riferisce immediatamente alla norma giuridica, che, appunto, si applica al caso concreto. Il verbo applicare riferito all'atto negoziale è, quanto meno, anomalo. Questi rilievi e, soprattutto, la storia dell'istituto e la sua provenienza dagli ordinamenti belga e francese avrebbero dovuto indurre ad una ancor maggiore cautela. È vero che il valore di una norma non è necessariamente uguale in ordinamenti diversi, ma l'interprete deve rigorosamente dimostrare la insussistenza della conformità, che si ha ragione di presumere.

Il precetto contenuto nell'art. 5 è tratto dall'articolo 107 della Costituzione belga, che ha riguardo specialmente a « les règlements généraux et locaux... » non « conformes aux lois ». Il concetto della norma è chiaro: essa ha riguardo non agli atti amministrativi (negoziali) illegittimi o invalidi, ma alle norme giuridiche poste dal potere esecutivo non conformemente alle leggi.

La non conformità alle leggi delle norme giuridiche poste in essere dal potere esecutivo si pone piuttosto come fenomeno d'incostituzionalità che di illegittimità. Ed il verbo « applicare » è usato ben a proposito, perchè si riferisce alla proposizione della premessa maggiore del sillogismo, alla formulazione della norma giuridica applicabile al caso concreto. È chiaro che, secondo il citato art. 107, i giudici non debbono applicare i regolamenti, che siano contrari alle leggi formali o che siano stati emessi fuori della materia attribuita all'esecutivo. La disapplicazione opera *ex officio iudicis*.

Un principio analogo a quello contenuto nell'articolo 107 della Costituzione belga è stato tratto, per il nostro ordinamento, dalla dottrina e dalla giurisprudenza con riferimento alle leggi ed ai provvedimenti aventi efficacia di legge, rispetto ai quali è ritenuto pacificamente possibile il sindacato sulla validità estrinseca, il cui difetto porta alla disapplicazione.

In Francia — ci dice il Cannada Bartoli — il principio fu tratto dalla giurisprudenza con riferimento ai regolamenti (pag. 6) e fu consacrato nell'art. 471 parag. 15 del c. p. 1832.

Occorreva, pertanto, rigorosamente dimostrare che l'art. 5 non avesse per il nostro ordinamento lo stesso valore che l'analoga norma ha per gli ordinamenti belga e francese. La circostanza che una formulazione analoga era stata usata nell'articolo 650 c. p. e non nell'art. 26 doveva render particolarmente cauti, perchè l'art. 650 c. p. è considerato un tipico esempio di norma in bianco e l'atto amministrativo che va a riempire il precetto della legge, deve considerarsi atto a contenuto normativo. Rispetto ad esso il giudice doveva avere gli stessi poteri, che ha rispetto alle leggi ed ai regolamenti.

Si concorda pienamente col Cannada Bartoli nel senso che tale norma non potesse trarsi dall'arti-

colo 4, che detta un principio tutt'affatto diverso ed esclude ogni sindacato del giudice sulla legittimità dell'atto amministrativo. Per effetto dell'art. 4 il giudice deve accertare la liceità dell'atto, non la legittimità e ciò può fare limitando il sindacato agli effetti dell'atto. Se questo ha lesivo un diritto soggettivo, il che presuppone che l'autorità amministrativa non avesse il potere di sacrificarlo (in caso diverso non sussisterebbe la lamentata lesione) il giudice limita il suo sindacato all'accertamento del danno, nella sua essenza e nella quantità, con esclusione di ogni giudizio sulla legittimità dell'atto.

L'inapplicabilità, a mio avviso, potrebbe configurarsi come conseguenza della illegalità del regolamento o dell'atto amministrativo (sarebbe più esatto dire che la illegalità impedirebbe l'applicazione, di cui è presupposto la legalità dell'atto, che ha posto la norma), ma, come il giudice si ferma di fronte agli « *interna corporis* » della legge, di fronte, cioè, ai suoi requisiti intrinseci, così dovrebbe fermarsi di fronte agli asserti vizi (di legittimità) dell'atto amministrativo, limitando l'esame ai requisiti estrinseci di legalità.

Non ritengo di avere dimostrato la differenza fra le due formule e come l'inapplicabilità abbia riferimento alla illegalità e non alla illegittimità, ma, in presenza di una differente formulazione e dei precedenti storici, ritengo che la dimostrazione del contrario incomba a chi assume l'identità dei due precetti, identità, che è contrastata, altresì, dall'essere posta la norma in connessione con quelle, che disciplinano il potere del giudice ordinario nei confronti dell'atto amministrativo ed in relazione alla specifica competenza attribuitagli.

L'art. 5 pone un limite al divieto, posto con l'art. 4, ma non può annullarlo. Se si accedesse alla tesi che la formulazione usata dall'art. 5 abbia la stessa estensione di quella dell'art. 26, si negherebbe il criterio discriminativo della giurisdizione ordinaria da quella speciale e si frustrerebbe il divieto dell'art. 4.

Il giudice ordinario, cioè, potrebbe in ogni caso sindacare la legittimità degli atti amministrativi con il solo limite di non poterli annullare, ma poterli soltanto disapplicare, il che non mi sembra molto diverso. Poiché, come esattamente osserva il Cannada Bartoli, le norme sulla legittimità danno luogo a interessi legittimi e non a diritti soggettivi, il giudice ordinario, sindacando la legittimità degli atti amministrativi, tutelerebbe gli interessi legittimi (a tale legittimità). Le due giurisdizioni differirebbero non più per l'oggetto, ma per l'effetto della pronuncia, che sarebbe di annullamento o di disapplicazione.

Mi sembra più conforme al sistema ritenere che l'art. 5 abbia inteso limitare il divieto, di cui all'articolo 4, consentendo in ogni caso al giudice ordinario il sindacato sulla legalità estrinseca dei regolamenti e degli atti amministrativi.

In tale ipotesi, evidentemente, non sussiste alcun obbligo dell'amministrazione di conformarsi al giudicato per quanto riguarda l'illegalità dell'atto. Tale obbligo è previsto soltanto per le ipotesi, di cui all'art. 4, ed ha riguardo alla liceità dell'atto o del comportamento lesivo, non alla sua legittimità.

A risultati analoghi è pervenuta la maggior parte della dottrina penalistica in occasione dell'esegesi dell'art. 650 Codice penale.

Nella seconda parte l'A. trae tutte le possibili conseguenze dalla premessa danzi esaminata. In alcune affermazioni si può essere d'accordo, pur partendosi da presupposti diversi. Che il giudice abbia l'obbligo di esaminare *ex officio* l'applicabilità dei regolamenti e degli atti amministrativi non conformi deriva dalla considerazione che tutto quanto attiene alla proposizione della premessa maggiore del sillogismo rientra nell'esclusiva attribuzione del giudice, *qui iura novit*. Potrà dubitarsi se, in presenza della costituenda Corte costituzionale, il giudice conservi il potere di accertare la estrinseca validità della legge, ma per gli atti posti dal potere esecutivo nessun dubbio può sorgere.

La disapplicazione dell'atto negativo, poi, mi sembra un assurdo logico, prima che giuridico, perchè non può disapplicarsi il rifiuto senza porre in essere l'atto rifiutato.

Altro problema importante è quello della disapplicazione dell'atto inoppugnabile. Ove si acceda alla tesi del Cannada Bartoli il problema non può risolversi che negativamente. L'atto non conforme, inteso nel senso di atto privo dei requisiti estrinseci, che lo qualificano atto amministrativo e che gli attribuiscono l'efficacia, che gli è propria, può ritenersi che non debba essere impugnato in via autonoma. Esso, per la sua stessa difformità dalla legge, può sostenersi che non sia suscettibile di acquistare il carattere di inoppugnabilità, come non acquista la efficacia di giudicato la sentenza priva dei suoi requisiti estrinseci.

Per l'atto illegittimo deve, invece, tenersi tutt'altro discorso. Esso, se non è impugnato nei termini, diviene inoppugnabile. È questo un effetto se non identico, certamente analogo all'efficacia formale di giudicato, che è propria delle sentenze. Senza dubbio è un effetto processuale dell'atto amministrativo come l'esecutorietà. L'atto inoppugnabile ha la stessa forza del giudicato fra le persone, a cui direttamente si riferisce, e fra queste e la pubblica amministrazione. Sia le prime che le seconde potranno in un successivo giudizio far valere l'inoppugnabilità, che impedisce, fra le stesse parti, un riesame dell'atto. A maggior ragione può farsi valere questo effetto processuale impeditivo di ulteriore pronuncia sull'atto, quando questo sia stato impugnato e su di esso si sia pronunciato il giudice amministrativo.

Il problema non si pone quando la disapplicazione sia chiesta in un processo, che si svolga fra parti diverse da quelle, a cui l'atto da disapplicare si riferiva.

Ritiene l'A. che la competenza occasionale dell'autorità giudiziaria ordinaria sussista anche quando il sindacato sull'atto amministrativo sia attribuito alla giurisdizione esclusiva o di merito del giudice amministrativo. A prescindere da quest'ultima ipotesi, che forse più non interessa, potendo ritenersi che la giurisdizione di merito sia stata soppressa dalla vigente Costituzione, la quale all'art. 103 prevede espressamente la tutela giurisdizionale soltanto nei riguardi degli interessi legit-

timi, bisogna riconoscere che l'A. è perfettamente coerente e consequenziario, anche se qualche affermazione mostra con maggior evidenza l'assurdità della costruzione.

In fondo è più ipotizzabile una competenza occasionale del giudice ordinario in materia di pubblico impiego, che non in tema di legittimità degli atti amministrativi. Almeno la prima ha ad oggetto diritti soggettivi, su cui in linea generale si attua la giurisdizione ordinaria: nel sindacare la legittimità degli atti amministrativi, invece, il giudice ordinario eserciterebbe un potere, che è fuori della giurisdizione attribuitagli.

La disapplicazione nei casi dell'art. 4, quando la si riferisca all'atto, delle cui conseguenze si chiede che il giudice conosca, è impossibile non solo e non tanto per il divieto, dallo stesso art. 4 posto, ma perchè si chiede appunto che il giudice conosca degli effetti di quell'atto, che non può non applicarsi.

Volendo dare un significato alle prime due parole dell'art. 5, bisogna ritenere ch'esse abbiano riguardo ad un atto diverso da quello, dei cui effetti si discute. È d'altronde perfettamente logico che il potere di applicare i regolamenti e gli atti amministrativi soltanto quando siano conformi alla legge e conseguentemente, di sindacare l'estrinseca legalità degli stessi sussista anche quando la causa abbia ad oggetto gli effetti di un diverso atto amministrativo, che il privato assuma lesivo dei suoi diritti.

Le conseguenze più aberranti delle premesse si ritrovano poi nell'ultima parte. Con una consequenzialità veramente ammirevole ed un rigore logico apprezzabile l'A., dopo aver ammesso che il giudice ordinario, in sede di competenza occasionale, debba estendere il suo sindacato all'eccesso di potere, conclude riconoscendo al privato un sindacato di pari ampiezza. La conclusione, ripeto, è perfettamente logica, perchè, se l'inosservanza di un provvedimento viziato da eccesso di potere non costituisce il reato, di cui all'art. 650 Codice penale, è naturale che il cittadino possa, e in alcuni casi debba, esaminare se un tale eccesso di potere sussista prima di osservare il provvedimento.

Se il giudice ordinario dovesse valutare l'eccesso di potere con lo stesso metro usato dal Consiglio di Stato, secondo la cui giurisprudenza ogni sia pur lieve deviazione o perplessità della causa, reale o desunta da sintomi, integra o può integrare l'eccesso di potere, la maggior parte delle inosservanze sarebbero atti pienamente leciti. I pochi casi residui rientrerebbero nell'errore su legge non penale (quella sulla legittimità dell'atto amministrativo) e l'art. 650 Codice penale potrebbe considerarsi definitivamente soppresso dal Codice penale.

In definitiva mi sembra che il lavoro del Cannada Bartoli, pur avendo indiscutibili pregi di chiarezza e di rigore logico, dimostri l'impossibilità di dare all'art. 5 un'interpretazione diversa, da quella corrente, senza alterare profondamente il sistema.

G. GUGLIELMI

RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

COMPETENZA E GIURISDIZIONE - Tributi locali - Delibera di imposizione - Non lede diritti soggettivi - Impugnativa davanti al Consiglio di Stato - Inammissibilità per mancanza di interesse. (Corte di Cass., Sez. Unite - Sent. n. 2519/51 - Pres.: Ferrara, Est.: Oggioni, P. M.: Eula (conf.) - Mattini ed altri contro Finanze, Comune di Roma ed altri)

La deliberazione comunale istitutiva di un tributo speciale non ancora accertato nei confronti dei singoli contribuenti non spiega la sua incidenza su determinati soggetti dell'obbligazione tributaria, che possano, per ciò solo, ritenersi lesi in un loro diritto. Non può, quindi, parlarsi in tale ipotesi, di diritto soggettivo, che si ha solo con riferimento a posizioni individuali, assunte lese non potenzialmente ed eventualmente, ma concretamente, dall'imposizione. Conseguentemente non è sufficiente invocare la possibilità astratta di una lesione, in dipendenza del provvedimento generale amministrativo che istituisca il tributo, per chiedere davanti al giudice ordinario l'attuazione di una concreta volontà di legge che si assume esistente a proprio favore, restandosi sempre nel campo della tutela di un interesse legittimo ma non già di un diritto soggettivo.

Fino a quando l'imposizione del tributo ha una illimitata latitudine nella sua possibilità di espansione sui soggetti passivi del tributo, svincolata da ogni riferibilità personale, diretta e attuale, non si ha lesione in atto. In tal caso, l'interesse del cittadino non diventa autonomo con autonomia di mezzi di tutela, ma rimane conglobato con l'interesse collettivo, e rimesso pertanto, come interesse generale di tutti e di ciascuno della regolarità dell'azione amministrativa, alla tutela dello stesso ente pubblico.

In tale situazione manca al cittadino l'interesse qualificato ad agire e la relativa questione si risolve in questione di giurisdizione.

Il debito di imposta sorge, secondo la dottrina più accettabile, nel momento in cui si concretano i presupposti di fatto ai quali la legge, o altro provvedimento di carattere impositivo, ricollega in via generale ed astratta l'obbligo del tributo. Alla previsione astratta e generica segue l'individuazione del soggetto passivo e del concreto ammontare dovuto, che avviene attraverso l'accertamento dell'imposta, incidente nella sfera patrimoniale (diritto soggettivo) del cittadino.

Queste due fasi, che per semplificare potremmo chiamare dell'imposizione astratta e dell'imposizione concreta di ogni singolo tributo, non sono unitarie, come potrebbe apparire; in realtà, ognuna di esse è a sua volta scomponibile.

Ciò appare di gran tempo evidente, in modo particolare, per l'accertamento.

Questo consta infatti di una serie di atti e provvedimenti culminanti nella liquidazione dell'imposta: è in altri termini, un atto progressivo, risultante dalla combinazione o dal cumulo di più atti distribuiti nel tempo.

Era naturale che la fase di determinazione dell'imposta, prima ancora della fase di imposizione, venisse vivisezionata, per individuare la natura del potere dell'Amministrazione di fronte alla sfera di libertà patrimoniale del contribuente. È pacifico che il risultato finale investe la posizione del cittadino come titolare di un diritto soggettivo. Ma è possibile che taluni atti della fase dell'accertamento investano posizioni di interessi legittimi? La domanda si trasforma immediatamente nell'altra, se esistono, nella fase dell'accertamento, attività amministrative non vincolate, discrezionali, alle quali non rispondano quindi diritti del cittadino, ma solo interessi pubblici, entro i quali rimarrebbe occasionalmente protetto l'interesse del contribuente ad una giusta imposizione. La risposta deve essere negativa: neppure l'accertamento del valore, che sembra svincolato da norme fisse ed inderogabili, è in realtà affidato a poteri discrezionali dell'amministrazione: e ciò è sufficiente per stabilire che eventuali illegittimità dell'accertamento violano veri e propri diritti soggettivi e non interessi del contribuente (cfr. GIUS-SANI: Diritti soggettivi e interessi legittimi nel rapporto di imposta, «Riv. it. dir. fin.» 1942, 1 e segg., e richiami ivi).

La prima fase, quella impositiva non venne invece sottoposta ad analoghe dissezioni. Nella maggior parte dei casi, la fonte dell'imposizione astratta è direttamente una legge; e questa è, di per sé, non scomponibile. Se perciò si volesse trovare ad ogni costo una posizione di interesse semplice del cittadino e non di diritto soggettivo rispetto alla fase di imposizione astratta del tributo, non resterebbe che affermare l'esistenza di questo interesse addirittura rispetto alla legge: ciò che per la verità fu sostenuto da alcuni (ALLORIO: Diritto processuale tributario, p. 132), ma esaurientemente confutato da altri (ALESSI: Accertamento o imposizione dell'imposta, «Riv. it. dir. fin.», 1943, fasc. III-IV).

Senonché vi sono casi in cui anche l'imposizione astratta non è un corpo semplice, ma un corpo composto. Fra i casi di tal genere (a parte l'imposizione delle sovrimposte fondiaria, art. 258 T. U. sulla finanza locale, sostituito dall'art. 306 legge comunale e provinciale); vanno genericamente inclusi i sopraprezzi comunali sui biglietti dei locali di pubblico spettacolo (art. 15 R. D. L. 15 aprile 1926, n. 265); i diritti speciali riscuotibili dai Comuni dopo autorizzazione ministeriale, a sensi dello art. 10 D. L. 29 marzo 1947, n. 177; le contribuzioni stabilite dai

Comuni per far fronte alle spese di gestione delle Casse Conguaglio, giusta il D. L. 26 gennaio 1948, n. 98.

In questi, ed in altri casi che si possono configurare, l'imposizione non deriva direttamente dalla legge, ma da un procedimento.

In particolare, per ciò che riguarda le imposte sui generi extra tariffa e sui generi di larga produzione locale (art. 10 D. L. C. P. S. del 1947, n. 177) questo procedimento passa per fasi ben determinate, e cioè: deliberazione del Comune di richiedere al Ministero delle Finanze l'autorizzazione ad applicare tali speciali imposte, approvazione della Giunta provinciale, trasmissione della deliberazione (domanda) al Ministero da parte del Prefetto, decreto di autorizzazione del Ministro, e, infine, deliberazione comunale istitutiva del tributo (cfr. GRIZIOTTI, in « Riv. di dir. fin. » 1949, II, 39 e GRECO, in « Riv. trib. », 1949, 33).

Ognuno di questi atti può presentare irregolarità formali o sostanziali, fino a configurare l'eccesso di potere o altro vizio di legittimità; e sorge quindi un duplice problema: individuare quale di questi atti invada la sfera di libertà patrimoniale del cittadino, tutelata dalla legge; accertare la natura dello sconfinamento, e conseguentemente i mezzi di tutela.

Entrambi i problemi erano stati affrontati dal Consiglio di Stato in varie vertenze, e diversamente risolti. È interessante rilevare, a tale riguardo, come in sostanza il Consiglio di Stato e la Corte Suprema abbiano spostato sempre più avanti il momento concretamente lesivo della fase impositiva.

Nella decisione 30 dicembre 1949, n. 449 (« Foro amm. », 1950, I, 1, 159; « Riv. amm. », 1950, 260-bis; « Foro it. », 1950, III, 33; cfr. in senso analogo anche Pretura di Pistota 24 giugno 1949, « Riv. trib. », 1949, 340 con nota) il Consiglio di Stato esclude nettamente che l'autorizzazione ministeriale, prevista dall'art. 10 D. L. 29 marzo 1947, n. 177, potesse « determinare alcuna concreta, giuridica lesione di interesse »: il Consiglio di Stato osservò che la generalità e l'astrattezza dell'autorizzazione pur permettendo un danno di fatto, non creano ancora una situazione tale da configurare interessi giuridicamente protetti del cittadino. Tanto meno appare ammissibile questa protezione, se si tien presente che l'autorizzazione è semplicemente un atto di controllo preventivo (art. 343 T. U. della legge comunale e provinciale, 3 marzo 1934, n. 383).

Un effetto invece concretamente lesivo venne attribuito alla successiva deliberazione comunale, che precisa già i presupposti di applicazione del tributo (Consiglio di Stato, 2 luglio 1949, n. 633, « Foro it. », 1950, III, 12; « Foro amm. », 1950, I, 2, 33; Consiglio di Stato 1° aprile 1950, « Riv. amm. », 1950, 349). Senonchè, giunta a questo punto, l'imposizione spiegherebbe effetto — secondo le ricordate decisioni — non più su un interesse, ma su un diritto soggettivo: il che, per altra via, impone l'esclusione della tutela di legittimità davanti al Consiglio di Stato.

Queste affermazioni vennero riesaminate dalle Sezioni Unite in tre importanti sentenze, di cui l'ultima è quella oggi annotata. Con la sentenza 20 maggio 1950, n. 1294 (« Dir. e prat. trib. », 1950, II, 247; « Foro it. », 1950, I, 1489; « Foro amm. », 1950, II, 1, 120; « Riv. amm. », 1951, 88) la Corte Suprema precisò, anzitutto, che non basta

la deliberazione comunale a concretare una lesione del diritto soggettivo del cittadino, giacchè questi assume la veste di contribuente solo dopo l'accertamento. La diversa opinione accolta dalla decisione 2 luglio 1949 del Consiglio di Stato doveva dunque su questo punto, secondo la sentenza 20 maggio 1950 della Cassazione, essere modificata. Tuttavia, la Cassazione osservò che la deliberazione comunale, sebbene incapace di ledere diritti soggettivi, possiede già un proprio potere di penetrazione, sufficiente per invadere la sfera degli interessi legittimi del cittadino: onde nella sentenza n. 1294 le Sezioni Unite così conclusero: « Se i privati quando siano minacciati di rimanere sottoposti ad una obbligazione tributaria illegittima, contemplata in un atto amministrativo, non possono lamentare una effettiva lesione di interesse fino a quando non si passi agli atti concreti per l'imposizione di un tributo, e quindi, come si è detto, si vedrebbero preclusa la via per esercitare un'azione giudiziaria, non per questo mancherebbero del necessario interesse per proporre ricorso in sede giurisdizionale amministrativa.

« Questo interesse, infatti, dovendosi valutare in relazione alla natura stessa dell'interesse legittimo, ha una comprensione più larga e più vasta, e ben può ravvisarsi nel fatto medesimo che le deliberazioni comunali indicano specificamente come cespite tributario imponibile l'attività economica esercitata dai ricorrenti i quali in conseguenza, fino a tale momento, avevano serio e fondato motivo di ritenersi pregiudicati da dette deliberazioni ».

L'errore di questa impostazione era però evidente. Se — come riconosceva la stessa Corte Suprema — « non può ancora dirsi avvenuta la subbiectivazione della norma giuridica che garantisce al privato il diritto astratto a non essere obbligato a pagare tributi non legali », si profilava immediatamente, contro luce, una mancanza di soggettivazione anche processuale; ammesso che sussistesse in ipotesi una lesione di interesse, non esisteva ancora il soggetto giuridico individuato come contribuente, portatore di un interesse ad agire attuale, personale, diretto e legittimo. Era quindi inevitabile, da parte delle Sezioni Unite una rettifica di impostazione: e questa si ebbe nella sentenza 19 febbraio 1951 (« Sett. Cassaz. », 1951, 289) e, successivamente, nella sentenza oggi annotata (che è riportata per esteso — con una breve mutilazione solo nella parte finale — nella « Sett. Cassaz. », 1951, 368).

Le Sezioni Unite cominciano con l'avvertire che la deliberazione comunale di imposizione del contributo costituisce indubbiamente uno stadio avanzato, nel procedimento di creazione del debito di imposta. Tuttavia, riprendendo e confermando in parte la precedente sentenza n. 1294, l'attuale sentenza ribadisce che la deliberazione non concreta ancora una lesione di diritto soggettivo: essa costituisce semplicemente l'ultimo gradino di quella scala, che parte dalla domanda del Comune, sale all'autorizzazione ministeriale e giunge fino alla soglia del diritto soggettivo, che però non varca: sì che, fino a quando il contribuente rimane ancora al di là di questa soglia, non può ancora agire davanti l'autorità giudiziaria, mancando la lesione attuale del suo diritto. Non solo: ma — aggiunge la Cassazione, distaccandosi dalla precedente sentenza — non può neppure ricorrere

alla giurisdizione amministrativa, perchè il suo ricorso non sarebbe sorretto da interesse ad agire. Infatti, la mancata individuazione e specificazione del debito di imposta funziona, rispetto alla giurisdizione ordinaria, come elemento impeditivo del sorgere di una idonea causa petendi (lesione del diritto soggettivo) e, rispetto alla giurisdizione di legittimità, come un elemento impeditivo della configurazione di un interesse ad agire.

Questo chiarimento della Corte Suprema è indubbiamente molto interessante. Per chi ricordi le dispute sulla distinzione fra l'interesse ad agire ed il potere di ricorrere (sulle quali si segnala il recente scritto di DEL PRETE: L'interesse a ricorrere nel processo amministrativo sulla « Rassegna di diritto pubblico », 1951, I, 42, particolarmente 92 e segg., e lo studio del CINGOLANI, in « Giur. Compl. Cass. Civ. », 1950, III, 735), l'affermazione che « la carenza, immediatamente rilevabile, di interesse qualificato ad agire, si risolve in un difetto di giurisdizione », suggerisce molte osservazioni, che non possono tuttavia trovare posto in una modesta nota (cfr. anche questa « Rassegna », 1951, pag. 47 e nota ivi). Qui possiamo solo rilevare che con questa affermazione la Cassazione ha abbandonato deliberatamente il principio precedentemente affermato, della possibilità di una tutela di legittimità rispetto ad un interesse non subbiettivato. Non esiste interesse ad agire, se non assume autonomia anche l'interesse legittimo che si vuol far valere. Fintantochè questo rimane conglobato con l'interesse collettivo, esso non ha neppure autonomia di tutela: cioè, non possiede neppure quel substrato di interesse personale ad agire, che è necessario per far valere l'interesse lesa.

Ma, giunti a questo punto, è lecito porsi una domanda. Quando è avvenuta una soggettivazione dell'imposta, si configura davvero soltanto un interesse ad agire, o si verifica invece un altro fenomeno, ben più importante, e cioè la conversione o trasformazione dell'interesse in diritto? La Cassazione non risponde a questa domanda, ma tutta la giurisprudenza del Consiglio di Stato sembrava in proposito concorde: quando l'imposizione è soggettivata, essa investe posizioni di diritti soggettivi « e non più di interessi ». Se si ammette che la stessa deliberazione comunale, creando il nuovo tributo, ne individui già i soggetti passivi, in quanto pone a loro carico il dovere giuridico di adempiere alcune prestazioni, come quello della denuncia e di subire accertamenti e verifiche, già a questo punto le relative controversie vengono ad incidere non su un interesse, ma su un diritto (dec. Consiglio di Stato, 1° aprile 1950, « Riv. amm. », 1950, 349). Se, invece, si ritenga più correttamente che la soggettivazione debba essere spostata al momento successivo dell'accertamento, come ritenne la Cassazione nella sentenza 20 maggio 1950, n. 1294, è in ogni modo chiaro « che appena verificatasi la lesione del diritto soggettivo per effetto del provvedimento di concreta percussione degli individui colpiti spetta al giudice ordinario anche la indagine sulla legittimità o meno della deliberazione che quelle prestazioni determinava in via generale nella nuova misura » (Consiglio di Stato 7 aprile 1951, « Foro Amm. », 1951, I, 2, 186).

Sembra quindi lecito formulare un principio d'ordine generale, e cioè, che una volta individuata

e specificata l'imposta, incidente su una situazione di diritto soggettivo del singolo contribuente, la competenza per ogni controversia relativa all'imposta stessa — sia nella fase impositiva sia nella fase di accertamento — appartiene al giudice ordinario. E non potrebbe il contribuente, impugnando gli atti prodromici della concreta imposizione, farne valere le eventuali illegittimità davanti al giudice amministrativo perchè — come osserva incisivamente il Consiglio di Stato nella citata decisione 1° aprile 1950, n. 391 (« Riv. amm. », 1950, 349; « Foro amm. » 1950, I, 2, 286) « il cittadino lesa nel suo diritto non può, per il nostro sistema positivo, far valere questo come interesse e domandarne la tutela a un giudice diverso da quello prestabilito, con determinati poteri, dall'ordinamento giuridico ».

A questo punto è evidente che la questione assume una portata vastissima. Il principio che un diritto soggettivo non possa essere fatto valere come interesse è fondamentale nel nostro ordinamento. La sola sua formulazione rievoca lunghe discussioni ed autorevoli dissensi dottrinali e giurisprudenziali, alla fine conciliati in una formula che sembrava collaudata da un ventennio di esperienze.

Ma una recente decisione della IV Sezione del Consiglio di Stato (dec. 20 dicembre 1950, n. 619, « Giur. it. », 1951, 3, 33 con nota di Guicciardi; « Foro amm. », 1951, I, 1, 156 con nota di Piscione; « Foro it. », 1951, 3, 27 con nota di richiami; « Dir. e prat. trib. », 1951, II, 259), distruggendo praticamente il ventennale lavoro di consolidamento del principio della causa petendi unita al petitum come criterio discriminatore della giurisdizione, ha profilato la possibilità che una lesione di diritti soggettivi lasci integra l'autonomia di eventuali lesioni di interessi, verificatesi nella fase prodromica della lesione del diritto. Secondo la citata decisione, in tali casi la lesione del diritto soggettivo, risultato finale della serie di atti amministrativi in essa confluenti, non assorbe, ma si sovrappone alle lesioni degli interessi legittimi: queste conserverebbero una esistenza distinta ed autonoma, cui corrisponderebbe un separato ed autonomo mezzo di tutela davanti alla giurisdizione amministrativa.

E la IV Sezione giunse a questa affermazione proprio rispetto ad una imposizione a carattere tributario, analoga a quella oggi presa in esame dalla Corte Suprema.

Questo orientamento, approvato senza restrinzione dal Guicciardi, venne successivamente ribadito da due decisioni del Consiglio di Stato in adunanza plenaria 17 dicembre 1951, n. 10 e n. 13 (Riv. Amm. 1952, 25; cfr. pure, per un completo quadro le decisioni 13 aprile 1951, n. 248, « Foro amm. », 1951, I, 1, 301, e l'altra decisione in pari data n. 249, in « Rac. giur. compl. Cons. Stato », 1951, 335). Ripudiata perfino l'espressione di « doppia tutela » qualificata come « ellittica, inesatta ed equivoca »; il Consiglio di Stato riaffermò quanto segue: « La coesistenza delle due tutele non vuol dire doppia tutela, perchè l'una tutela ha un oggetto, l'altra un oggetto diverso. La sopravvenuta insorgenza del diritto soggettivo non elimina il preesistente interesse legittimo, anche

se l'uno e l'altro coesistano, come è possibile, in uno stesso procedimento amministrativo. L'unità del quale non esclude, ma implica il molteplice, potendo il procedimento amministrativo, come ogni altro procedimento, rappresentare un totum divisum, essere costituito, cioè, come di solito avviene, da più elementi di fisionomia diversa per la natura ed i fini che li distinguono».

Ora, tutto ciò non rivela tanto uno sforzo dialettico, o una certa propensione verso insoliti richiami, (come il totum divisum, che sembra ispirato dalla terminologia della Scolastica) ma è soprattutto il risultato di errori di prospettiva, che qui cercheremo di mettere in evidenza.

A fondamento della teoria della tutela concorrente, la decisione 20 dicembre 1950, n. 619 ricordò anzitutto che esistono procedimenti amministrativi culminanti, attraverso varie fasi, in lesioni di diritti soggettivi, che permettono tuttavia la tutela di eventuali interessi lesi nelle precedenti fasi; fra questi, la procedura di espropriazione per pubblica utilità e, in campo più specificamente tributario, i contributi di miglioria. Ma il richiamo non è pertinente. I due esempi, sui quali insiste a lungo la decisione 20 dicembre 1950, n. 619, del Consiglio di Stato, presentano indubbiamente, fra loro, spiccate somiglianze: ma va subito osservato che proprio queste somiglianze li differenziano nettamente da ogni altra procedura impositiva di tributo. La loro caratteristica più saliente è infatti una precisa separazione fra le due fasi che mantengano una propria individualità: la fase incidente sul diritto, e l'anteriore fase incidente su interessi.

Questa prima fase è caratterizzata, in entrambe le procedure, da un elemento senza dubbio rivelatore di autonomia: la determinazione nominativa dei proprietari soggetti a espropriazione (col piano di massima), la determinazione nominativa dei proprietari soggetti a contributo (con l'elenco previsto dell'art. 9 e il R. D. L. 28 novembre 1938, n. 2000). È evidente che nell'individuazione dei soggetti del tributo già ci troviamo, se non ad un accertamento perfetto e compiuto, in uno stadio avanzato dello sviluppo del procedimento impositivo: il fissaggio e la soggettivazione dell'interesse leso. Manca solo la determinazione della misura, dell'entità della lesione. Ma quella soggettivazione — secondo l'insegnamento dello stesso Consiglio di Stato e della Cassazione — che nei due procedimenti si verifica prima della lesione del diritto, è già indicatrice dell'esistenza di un autonomo interesse leso, tutelabile davanti alla giurisdizione di legittimità, prima, dopo, o contemporaneamente alla tutela del diritto soggettivo.

Ciò spiega esaurientemente come negli esempi richiamati dal Consiglio di Stato possa ammettersi che la fase preparatoria dell'atto finale (che sarà poi il decreto di esproprio o l'iscrizione a ruolo dei contributi) determini posizioni a se stanti di interessi legittimi: ciò è ammissibile in quanto questi sono individuati nei loro soggetti, e tali quindi da poter essere tutelati automaticamente, ex se.

Queste posizioni di interessi, già soggettivati, non vanno naturalmente confuse con il trasferimento di proprietà, o — nel campo dei contributi — con l'iscrizione a ruolo dei contribuenti. Questa seconda fase rimane sindacabile solo dal giudice ordinario, giacchè — riconferma il Consiglio di Stato — « Ogni

altra controversia relativa all'imponibilità, ossia al diritto di sottoporre a contributo determinati cespiti, come anche la questioni in sede di tassazione devono invece intendersi sottratte alla competenza del Consiglio » (Consiglio di Stato 14 maggio 1948, n. 249, « Foro amm. », 1949, I, 1, 18 e decisione 3 maggio 1949, n. 161, ivi p. 313).

Del resto, già in altra precedente decisione (21 aprile 1942, n. 119: Il Consiglio di Stato nel sessennio 1941-46, vol. II, p. 385) la IV Sezione aveva avuto occasione di chiarire che il potere di imposizione è, di per sé, un perfetto diritto soggettivo pubblico dello Stato o degli altri enti pubblici, cui è conferito il potere di imposizione del contributo di miglioria, potere che non è sindacabile. E allorché la contestazione vertesse su una eventuale decadenza dell'Amministrazione da tale diritto di imposizione « si sarebbe in materia di diritto soggettivo di una imposizione tributaria, la cui cognizione è sottratta alla competenza del Consiglio » (loc. cit.). Principio esattissimo, più volte ribadito anche per le controversie relative alla determinazione delle singole quote di contributo a carico dei singoli obbligati (IV sezione 28 luglio 1943, n. 29 loc. cit. p. 387).

Solo la prima fase, dunque, e cioè la delimitazione delle zone e la individuazione dei proprietari (sia nel procedimento espropriativo sia nei contributi di miglioria) investe la sfera degli interessi legittimi: e ciò non per la circostanza, puramente esteriore, che con quegli atti si accertino i presupposti di fatto della imposizione: ma perchè in queste operazioni l'Amministrazione si muove su un terreno in parte discrezionale. L'accertamento dei presupposti di fatto dell'imposizione, là dove non ha margine di discrezionalità, ricade invece sempre nella sfera dei diritti soggettivi del cittadino, (Consiglio di Stato, V Sezione 6 ottobre 1950, n. 1029, « Foro it. », 1951, III, 66; « Riv. amm. », 1951, 197; V Sezione 14 aprile 1951, n. 350; « Racc. compl. giur. Cons. Stato », 1951, 373).

Così precisati i concetti ed i principi fissati per i procedimenti sopra ricordati (espropriazione e contributi di miglioria), si avverte immediatamente come essi non siano adattabili ad altri procedimenti impositivi, ed in particolare a quelli oggi in esame. In questi, la fase preparatoria non presenta quello elemento rivelatore di autonomia, che è — nei citati procedimenti — l'individuazione del soggetto leso. Nel procedimento impositivo tributario si possono distinguere tre fasi: prima fra queste, l'emanazione della norma o dei provvedimenti scaturenti dal potere impositivo — e qualsiasi contestazione al riguardo, risolvendosi in una controaffermazione di carenza di potere, si risolve nella tutela di un diritto soggettivo del cittadino di non divenire soggetti passivi di una contribuzione speciale, se non nei casi tassativamente previsti dalla legge (IV Sezione 13 aprile 1951, n. 248 « Foro amm. », 1951, I, 1, 301 e « Raccolta Compl. Giur. Cons. Stato », 1951, 249). Segue la fase di concreta istituzione del tributo; infine, l'accertamento. Di questi tre momenti, uno solo è caratterizzato dall'individuazione del soggetto, e cioè il terzo. Né il primo, né il secondo creano quella soggettivazione che unicamente — secondo la sentenza 19 febbraio 1951, (« Sett. Cassaz. », 1951, 289) e la stessa sentenza oggi annotata — conferiscono all'interesse leso una propria autonomia.

Riesce quindi difficile rendersi conto, anche concettualmente, dell'asserita sopravvivenza di un interesse autonomo, che non esiste prima dell'accertamento dell'imposta e cioè prima della lesione del diritto soggettivo. Proprio quegli aspetti cronologici che sono richiamati dalle decisioni 17 dicembre 1951 del Consiglio di Stato, persuadono che l'interesse leso è legato come un fratello siamese al diritto soggettivo. Per contro, nel procedimento espropriativo e nei contributi — esempi su cui la decisione 20 dicembre 1950 si fonda — effettivamente le posizioni di interessi appaiono svincolate dalle posizioni di diritto, essendo individuate prima del decreto di esproprio e prima dell'iscrizione a ruolo del contributo. Ed è inutile invocare lo slogan della « tutela concorrente » che dovrebbe soppiantare l'altro della « doppia tutela », meno gradita al Consiglio di Stato. In realtà, non è possibile mantenere distinte due posizioni, quando l'esistenza dell'una (interessi) riceve autonomia ed individuazione solo dall'altra (diritto soggettivo). La verità è, invece, che dal crogiuolo entro il quale si compie la fusione di tutte le precedenti posizioni, vien fuori, perfetta nelle sue forme, la sola lesione del diritto, armata di un solo mezzo di tutela: l'azione giudiziaria.

Questa conclusione è corroborata, nel campo tributario, da argomenti specifici. Il ritegno dimostrato dalla stessa IV Sezione nell'ammettere la tutela dei preesistenti interessi legittimi, dopo il compimento dell'accertamento (iscrizione a ruolo, liquidazione dell'imposta), trova la sua ragion d'essere in un principio che può dirsi tradizionale nel nostro ordinamento: l'affidamento all'autorità giudiziaria delle questioni di imposta. Il Consiglio di Stato nella decisione 20 dicembre 1950 e la sentenza annotata hanno naturalmente avvertito il disagio derivante dalla devoluzione al giudice amministrativo di posizioni di interessi nello speciale campo tributario; ed hanno creduto di liberarsene sottoponendo ad una penetrante interpretazione l'art. 6 della legge sul Contenzioso. Certo, l'art. 6, disarticolato nei suoi vari commi, può essere manovrato in vario modo; soprattutto se chi tira i fili intende adattarne i movimenti ad una teoria prestabilita, come intese fare — del resto, con sincero entusiasmo — il Guicciardi.

Ma è proprio vero che il primo comma dell'art. 6 fissi solo l'inizio di uno stadio del procedimento, come ritiene la Corte Suprema nella sentenza annotata? Il primo comma dell'art. 6 è formulato per modum exclusionis, e ciò ne rende meno chiara la portata. Trasformato in una formulazione positiva (il che dialetticamente sembra lecito ed è, comunque, fatto dallo stesso legislatore nell'art. 285 T. U. per la finanza locale), esso suona così: « Sono incluse nella competenza dell'autorità giudiziaria... tutte le altre questioni sull'imposte dirette dopo che abbia avuto luogo la pubblicazione dei ruoli ». L'importanza fondamentale dell'art. 6 non è nella precisazione del momento iniziale della fase giudiziaria: è nell'esplicita affermazione che tutte le questioni dopo la pubblicazione dei ruoli rientrano nella competenza dell'autorità giudiziaria.

Il significato di questo tormentato art. 6 è forse meglio compreso se si tien presente la sua portata innovativa, rispetto all'ordinamento precedente.

Secondo la legislazione in vigore prima della legge del 1865 le controversie sulle imposte dirette riscuoti-

bili mediante ruoli erano affidate ai Consigli di Prefettura, giudici ordinari del Contenzioso amministrativo; erano invece rimesse alla giurisdizione ordinaria le questioni su quasi tutte le imposte indirette.

È probabile che questo diverso regolamento traesse origine da una inesatta concezione dell'atto amministrativo, che per le prime veniva ravvisato nella formazione del ruolo, mentre per le seconde appariva meno facilmente individuabile. Comunque, la legge del 1865 intese senza dubbio ricondurre nell'ambito della giurisdizione ordinaria la questioni di imposta prima devolute ai Consigli di Prefettura, appunto in considerazione del loro carattere di questioni di diritto civile, concernenti diritti patrimoniali o di proprietà. Non possiamo certo arbitrarci di attribuire al legislatore dell'epoca una mens legis informata alle attuali esigenze teoretiche, che sono il risultato di elaborazioni allora neppure sospettate: ma possiamo senza esitazione affermare che fu proprio l'aspetto finale (lesione di un diritto civile), che pesò sulla sottrazione delle controversie di imposta al giudice amministrativo. Il che val quanto dire che il legislatore del 1865 considerò siffatte questioni nel loro aspetto globale, prescindendo dalle eventuali posizioni di interessi confluenti nella lesione finale del diritto.

D'altra parte, è indubbio che così facendo il legislatore del 1865 assicurò effettivamente alle controversie di imposta una garanzia maggiore che ad ogni altra controversia devoluta al giudice ordinario. Nessuno disconosce che anche in materia tributaria l'art. 4 della legge sul Contenzioso spieghi, teoricamente, il suo effetto limitativo. Ma nella stessa natura della prestazione tributaria si annida il mezzo di evasione dalle strettoie dell'art. 4, giacchè la prestazione tributaria è, salvo casi eccezionalissimi, una prestazione pecuniaria: e proprio rispetto a queste prestazioni la tutela giurisdizionale ordinaria viene ad essere pressochè perfetta, perchè è ammessa la condanna dell'Amministrazione alla restituzione della somma pretesa, così come è ammessa la negazione del diritto al tributo.

In altri termini, il diritto subiettivo del cittadino di non essere gravato di una imposta ingiusta, o di ottenere la restituzione dell'imposta indebitamente pagata, può essere tutelato praticamente in sede ordinaria con quello stesso risultato, che è, per altre questioni, caratteristico delle tutela di legittimità: lo annullamento dell'imposizione. Sappiamo perfettamente che anche in materia tributaria l'autorità giudiziaria non potrebbe annullare esplicitamente e formalmente il ruolo o l'ingiunzione: ma quante volte, pur nella nostra limitata esperienza, abbiamo letto dispositivi in cui « dichiarata nulla l'ingiunzione, si condanna l'Amministrazione al rimborso ». Sollecitato da considerazioni di ordine pratico, il magistrato si sente d'istinto portato ad una declaratoria di annullamento: che è, in fondo, il risultato tipico della giurisdizione di legittimità, incidente direttamente sull'atto (amministrativo) di imposizione, svuotandolo di contenuto.

Effetto, ripetesi, che è assolutamente diverso da quello derivante dalle altre pronunce dell'autorità giudiziaria, che di fronte ad un atto amministrativo illegittimo ne rispettano l'esecutività e la portata, limitandosi a riparare indirettamente il torto sotto forma di risarcimento.

Che questa diversità di effetti derivi dalla natura pecuniaria della prestazione (e quindi della riparazione) già lo si è detto: ma ciò non toglie nulla all'effettiva estensione della tutela giurisdizionale ordinaria in tema di imposte.

Questo discorso vuole semplicemente chiarire come siffatta tutela trovasse nella riforma del 1865 una estensione notevolmente più ampia di quella riservata alle altre questioni di diritto civile. E vuole altresì spiegare perchè — nel campo tributario — l'esperienza di quasi novant'anni non abbia mai rivelato in modo pressante l'esigenza di una maggiore o più ampia tutela di legittimità. La creazione di speciali organi giurisdizionali tributari (Commissioni amministrative) non fu tanto intesa ad accrescere le garanzie del cittadino, quanto ad assicurare l'esatta risoluzione di questioni tecniche, affidandole ad organi specializzati. Ad ogni modo, la persuasione del legislatore del 1865, di aver tutelato i diritti soggettivi del cittadino in materia di imposta in modo completo ed integrale, appare — ancor oggi — del tutto fondata.

Di questa persuasione sono, del resto, permeate le disposizioni successive, che ribadirono sempre in modo inequivocabile la sola competenza dell'autorità giudiziaria. Basterebbe qui ricordare l'art. 22 R. D. L. 7 agosto 1936, n. 1639, che riconferma il mantenimento della competenza della autorità giudiziaria, ai sensi dell'art. 6 legge 20 marzo 1865, alleg. E, su «ogni controversia che non si riferisca a semplice estimazione dei redditi». Non rimangono spazi vuoti, nei quali possano sorgere ed alimentarsi altre questioni e altre controversie, sottratte, — in materia d'imposta — alla competenza istituzionale della autorità giudiziaria. La quale competenza è esclusiva — e l'art. 285 T. U. sulla finanza locale nella sua formulazione del 1931 adoperava testualmente tale termine — in materia di imposta, se con ciò si vuol dire che non vi è contemporaneità di tutela davanti al giudice amministrativo: ma è soprattutto primordiale, nel senso che la particolare materia è per natura devoluta a questa competenza originaria: onde, se norme speciali occorrono, esse occorrono per stabilire eccezioni a questa competenza (come fu fatto per le controversie di estimazione), non per ricondurre al giudice «naturale» le questioni di imposta.

Questo volle ribadire il GIANNINI (Istituzioni di diritto trib., 1944, p. 208) quando osservò che «dal rapporto giuridico di imposta scaturiscono dei diritti soggettivi tanto per l'Amministrazione che per il contribuente, la cui tutela rientra, fondamentalmente nelle attribuzioni della giurisdizione ordinaria».

Del resto, secondo i principi affermati dalla Corte Suprema nell'attuale sentenza, la tutela concorrente appare solo non contrastante con tutto il sistema, ma anche inattuabile.

Se il cittadino non ha interesse ad agire prima della soggettivazione dell'imposta, egli è costretto ad attendere — dopo la pubblicazione della deliberazione impositiva — che l'accertamento sia effettuato. D'altra parte, il termine per impugnare decorre dalla pubblicazione. Può quindi accadere che mentre il cittadino attende di divenire contribuente, egli venga dichiarato decaduto dal diritto di impugnare la deliberazione: e così infatti decise, con perfetto rigore

logico, la V Sezione del Consiglio di Stato (decisione 7 aprile 1951, n. 319, «Foro amm.», 1951, I, 2, 186).

Questa conseguenza rivela chiaramente la debolezza della teoria della «tutela concorrente». Nella decisione 17 dicembre 1951 in adunanza plenaria il Consiglio di Stato avvertì l'assurdità della situazione: e credette di poterla eliminare affermando testualmente: «Il Collegio ritiene che il termine a quo non possa avere inizio che dalla pubblicazione degli elenchi dei contribuenti (e non dalla pubblicazione della deliberazione comunale). E ciò perchè da tale data, essendo stati essi ricorrenti individuati come passibili in concreto della speciale imposizione, non prima di quel momento sorgeva il loro interesse personale ed attuale a gravarsi contro la deliberazione istitutiva del tributo».

Ma la contraddizione è evidente. Se è vero che le posizioni di interessi hanno una loro autonoma esistenza, questa autonomia deve essere piena e completa, anche rispetto ai termini di decadenza. Ma se invece si riafferma e si esige che il regolamento temporale della loro tutela prenda data solo dall'individuazione, cioè dal sorgere del diritto soggettivo, ciò riprova una cosa sola: che la posizioni di interessi prendono vita appunto dalla loro trasfusione e conversione in posizioni di diritto, dalle quali restano assorbite.

E non è questa la sola contraddizione insita nella teoria della «tutela concorrente». Questa si rivela, infatti, tanto insufficiente quanto ineguale. Basti pensare al diverso trattamento che verrebbe atto alle varie imposizioni, di cui quelle stabilite direttamente per legge non lascerebbero spiragli per una tutela di legittimità (per quanto già si adombrano anche per esse un ricorso alla Corte Costituzionale: vedi nota in «Foro amm.», 1951, I, 1, 160) mentre le altre si troverebbero esposte ad immediate impugnative davanti al Consiglio di Stato. È evidente che questa disparità di trattamento va considerata con netto sfavore. Sfavore che tanto più accentua, se si tien presente che il sistema istitutivo dei tributi sui generi di larga produzione locale ed extratariffa non differisce, nelle sue linee essenziali, da altri sistemi impositivi di tributi locali, per i quali sono previste determinate procedure a garanzia degli interessi dei contribuenti, regolate in modo specifico dalla legge (art. 258, comma ottavo, T. U. sulla finanza locale, 31 marzo 1931, n. 1058, sostituito dall'art. 306 T. U. sulla legge comunale e provinciale; cfr. anche articoli 23 a 28 del citato T. U. sulla finanza locale; articoli 344 e 345 Regol. 30 aprile 1936, n. 1138, per le imposte di consumo). È va qui rilevato che l'equiparazione dei tributi speciali alle imposte di consumo è stata varie volte ribadita dalla giurisprudenza dei giudici di merito (Cassazione 20 maggio 1949, «Rep. Foro it.» 1949, col. 1653, n. 69; Tribunale di Trani 20 ottobre 1949, «Riv. trib. loc.», 1949, 199 e Tribunale di Nicastro 30 dicembre 1949, ivi 197). Ciò significa che per i tributi speciali di cui all'art. 10 D. L. C. P. S. 29 marzo 1947, n. 177, verrebbero introdotti mezzi diretti di tutela davanti alla giustizia amministrativa, del tutto anormali rispetto ai mezzi di tutela previsti per altri tributi che pure hanno carattere affine. A meno che non si voglia estendere ulteriormente il principio della tutela concorrente affermato dal

Consiglio di Stato, con la conseguenza pratica non solo di creare vere e proprie sovrastrutture, ma anche, e sopra tutto, di far rientrare da altra finestra quella azione di accertamento negativo dell'imposta, che nel campo della giurisdizione ordinaria la Cassazione ha finora considerato, con giusto sospetto, come elusiva dell'obbligo del previo pagamento dell'imposta (cfr. RIBOLZI: Esperibilità delle azioni di mero accertamento nel diritto processuale tributario, in « Mon. Trib. », 1951, 66 e richiami nella nota redazionale alla sentenza 13 settembre 1949 del Tribunale di Brescia, in « Foro it. », 1950, I, 1415; cfr. anche Sezione Unite 19 febbraio 1951, Sett. Cassaz. 1951, 289).

Nè queste deviazioni da principi fondamentali dell'ordinamento positivo potrebbero considerarsi autorizzate dall'art. 113 della Costituzione, richiamato dalla IV Sezione e dalla adunanza plenaria del Consiglio di Stato. Esatti al riguardo, appaiono i rilievi del Benedicenti, in nota alla sentenza 20 maggio 1950 della Cassazione (Dir e prat. trib., 1950, II, p. 252 e 253), ai quali rimandiamo, per non eccedere dai limiti propostici.

Tutti questi aspetti, in ogni caso, meritano un attento riesame da parte della Corte Suprema. La sentenza annotata, sebbene l'Avvocatura avesse esplicitamente chiesto una decisione orientativa sulla teoria della doppia tutela, non ha creduto di pronunciarsi. Ciò lascia comprendere che le Sezioni Unite si riserbano di precisare il loro pensiero in altra occasione, dopo aver approfondito, sotto ogni profilo, la gravissima questione. E sotto questo aspetto può veramente dirsi che la sentenza annotata è importante non solo per le cose dette, ma anche — e forse più — per quelle non dette.

A. CHICCO

IMPOSTE E TASSE - Ricchezza mobile - Reddito agrario - Mancata considerazione dell'intero ciclo produttivo - Tassabilità in reddito di R. M. - Cantine sociali. (Corte di Cass., Sez. Unite, Sentenza n. 2651-51 - Pres.: Ferrara, Est.: Mesina, P.M.: Eula - Cantine sociali Saliera contro Finanze).

L'art. 30 della legge 8 giugno 1936, n. 1231, non può ritenersi completamente abrogato dal D.L. 4 aprile 1939, n. 589, che ha introdotto il sistema di accertamento catastale del diritto agrario, ma deve ritenersi sempre in vigore in quanto determina il concetto fondamentale del reddito agrario e lo differenzia dal reddito industriale propriamente detto.

Con l'applicazione del detto sistema di accertamento, il reddito agrario imponibile può, per una determinata zona, non coincidere con l'intero ciclo agrario.

Nel caso, quindi, che le tariffe dei redditi agrari (stabilite per zone o per Comuni) non abbiano preso in considerazione l'intero normale ciclo produttivo, il reddito derivante dalle ulteriori fasi (manipolazione o trasformazione dei prodotti del fondo) ben può formare oggetto di tassazione come reddito di ricchezza mobile (cat. B) a carico del singolo produttore (proprietario o possessore).

Gli enti collettivi (cantine sociali, latterie sociali, ecc.) con la introduzione del sistema di accertamento catastale, non sono più assoggettabili,

per le ulteriori manipolazioni lavorazioni dei prodotti conferiti dai singoli partecipanti, all'imposta sul reddito agrario, che è accertabile ora solo nei confronti del proprietario o possessore del fondo.

L'attività di una cooperativa o consorzio di produttori agricoli, che trasforma, anche con mezzi tecnici complessi, i prodotti del suolo, anche in quantità ingenti, che vengono conferiti dai singoli partecipanti e che sono prodotti dai loro rispettivi fondi, deve ritenersi compresa nel reddito agrario dovuto dai singoli conferenti se ed in quanto le dette manipolazioni e trasformazioni siano state prese in considerazione nella determinazione delle tariffe di estimo.

Nel caso, invece, che le dette lavorazioni e trasformazioni (nella specie, vinificazione e vendita del vino per conto dei partecipanti) non siano state considerate (come nella fattispecie) dalle tariffe di reddito agrario imponibile a carico dei singoli proprietari o possessori, il relativo reddito deve considerarsi come ordinario reddito di R. M. (cat. B) nei confronti degli enti collettivi.

La competenza degli uffici catastali è limitata all'accertamento del normale reddito agrario assoggettabile all'imposta relativa, restando ferma la competenza degli Uffici delle imposte dirette per i redditi, sia pure di natura agraria, ma non colpiti dalla detta imposta.

Nelle massime sopra riportate è contenuta la parte sostanziale dell'ampia motivazione di questa sentenza, interessantissima soprattutto per l'accurato esame storico delle norme che hanno nel tempo regolato l'imposta sui redditi agrari.

La sentenza è integralmente pubblicata in « Rivista di Diritto finanziario e Scienza delle Finanze », 1952, II, 3 e segg., con nota del Griozotti.

LOCAZIONE - Vincolismi - Aumenti legali - Non operano " ope legis ". (Corte di Cassaz. Sez. III, sent. n. 151-952; Pres.: Acampora - P. M.: Carboni - Est.: Caruso - Ministero Interno c. Trapani).

Gli aumenti legali del canone locatizio non operano automaticamente in forza di legge, ma devono essere richiesti dal locatore al conduttore e sono operanti dal momento in cui vengono richiesti.

La questione decisa con la presente sentenza era sorta in relazione al decreto legislativo 27 febbraio 1947, n. 39, ma il Supremo Collegio ha preso in esame tutta la legislazione vincolistica compresa la legge 23 maggio 1950, n. 253, ed ha accolto la tesi sostenuta dall'Avvocatura (v. anche in questa Rassegna, 1950, pag. 158, I) secondo la quale, appunto, l'acquisto del diritto all'aumento da parte del locatore non si verifica ope legis « ma produce i suoi effetti soltanto in relazione alla volontà del titolare, manifestata nei modi di legge e con le decorrenze ivi prescritte, essendo perentoriamente escluso che la richiesta di aumenti operi ex tunc ».

Com'è noto, la legge attualmente vigente in materia di locazioni è quella del 16 febbraio 1952, n. 58, la quale ha convertito in legge il decreto legislativo 21 dicembre 1951, n. 1356.

Questa legge rinvia, per tutto quanto non è da essa direttamente disposto, alle norme della legge n. 253 del 1950; e pertanto è da ritenere che, anche sotto l'impero della citata legge n. 58 del 1952, gli aumenti siano subordinati alla richiesta del locatore e decorrano non automaticamente dal 1° gennaio 1952, ma questa decorrenza hanno solo nel caso che la richiesta sia fatta nei sessanta giorni, mentre, nel caso che la richiesta sia fatta dopo tale termine gli aumenti decorrono dal primo del mese successivo alla richiesta stessa.

OBLIGAZIONI E CONTRATTI - Obligazioni nulle - Restituzioni del prezzo - Influenza della svalutazione monetaria - Insussistenza. (Corte di Cassaz. Sez. III, Sent. 78/952 - Pres.: Acampora; P. M.: Lonardo; Est.: Binazzi; Gallus - Gallus).

La declaratoria di nullità di rapporti a prestazioni corrispettive, appunto perchè elimina qualsiasi effetto realizzabile e realizzato, e mira a ristabilire ed imporre il ripristino della situazione anteriore, non può, riguardo all'obbligo della restituzione del prezzo, trasformare in debito di valore quello che, in sostanza, e dal punto di vista giuridico, è un debito pecuniario. Di qui la conseguenza che a tale obbligo di restituzione si applica il principio nominalistico consacrato nell'art. 1377 del Codice civile secondo il quale i debiti pecuniari si estinguono con moneta avente corso legale nello Stato al tempo del pagamento e per il suo valore nominale, senza quindi che possa avere alcuna influenza la sopravvenuta svalutazione del potere intrinseco di acquisto della moneta.

La sentenza è riportata sul « *Foro it.* », 1952, I, 304, con riferimento alla sentenza 10 gennaio 1952, pure riportata sul « *Foro it.* », 1952, I, 167 con ampi richiami.

La Cassazione conferma la giurisprudenza dominante secondo la quale l'obbligo di restituzione del prezzo, in caso di annullamento di contratto a prestazioni corrispettive, ha carattere pecuniario.

Sempre in tema di rivalutazione, i contrasti sulla possibilità di accordare gli interessi quando la liquidazione del danno avvenga in moneta attuale (cfr. RUBINO, DISTASO e MICCIO: *Giur. Compl. Cass. Civ.*, 1951, tomo I, pag. 429 e segg.; REBORI: *Foro it.*, 1951, I, 884; FAVARA: *ivi*, 1332) tendono a risolversi nel senso della rivalutazione anche degli interessi (Cass. 14 agosto 1951, e 31 dicembre 1951, « *Mass. Foro it.* », 1951, col. 601 e 697).

Per contro, resta fermo il principio che il rimborso di spese rimane una obbligazione a carattere nominalistico, non rivalutabile, salvo naturalmente la prova dei maggiori danni a sensi dell'art. 1224 Codice civile (Cass. 28 giugno 1951, « *Mass. Foro it.* » 1951, 420; Cass. 18 luglio 1950, « *Giur. Compl. Cass. Civ.* », 1950, tomo II, pag. 673; Cass. 30 maggio 1949, *ivi* 1949, tomo II, pag. 497 e « *Giur. it.* », 1950, I, 1, 344 con nota).

Con la citata sentenza 28 giugno 1951 la Corte Suprema chiarì che « allorchè trattasi di obbligazione contrattuale che si concreti sin dall'origine in un debito pecuniario, il fatto che l'ammontare di questo si debba accertare per poi procedere alla liquidazione

non può alterare la natura dell'obbligazione, trasformandola da debito di valuta in debito di valore ». Già in precedenza (sent. Sezioni Unite 29 luglio 1950, « *Giur. Compl. Cass. Civ.* », 1950, II, pag. 723 e pag. 1027) la Cassazione aveva avvertito che « obbligazione pecuniaria non è soltanto quella che sorge specificamente in contemplazione di una somma di danaro, indipendentemente dal rapporto di corrispettività tra essa ed un bene diverso dal danaro, ma ogni altra che si concreta comunque nel dovere di corrispondere una determinata quantità di moneta, anche se in funzione di valore di scambio ».

Tali principii portano alla conseguenza, fra l'altro, che non vanno rivalutati quei risarcimenti o quei corrispettivi che trovino, nelle clausole contrattuali o nella legge, già prestabiliti i criteri di determinazione della quantità di moneta liquidabile. È da sperare, quindi, che la Corte Suprema intenda rivedere la soluzione data al caso dell'indennità per le cose trasportate (cfr. questa *Rassegna* 1950, pagina 20-bis, recto 56), che rappresenta un caso tipico di obbligo originario di corrisponsione di un determinato ammontare monetario in luogo e vece della cosa perduta o danneggiata. In sostanza, può dirsi che l'obbligo di pagare un valore non elimina il carattere pecuniario dell'obbligazione, allorchè l'aestimatio rimane vincolata ad un metro monetario già in precedenza fissato. Così, nell'usufrutto di cose consumabili il valore dalla fine dell'usufrutto va per legge calcolato « secondo la stima convenuta » (995 Codice civile); analogamente nella rescissione dell'appalto di opere pubbliche (345 legge sulle opere pubbliche) il valore del materiale a piè d'opera e dei lavori al momento della risoluzione va calcolato secondo i convenuti prezzi tariffari. In tutti questi casi, ed in altri che si possono configurare (si veda in tema di espropriazione per pubblica utilità questa *Rassegna* 1951, pag. 140), l'eventuale riferimento legislativo al valore della cosa non ha alcun rilievo, dovendosi tener conto dell'esistenza o meno della predeterminazione dei criteri della stima. Ove questi criteri siano predeterminati, ci si trova sempre di fronte ad un debito di valuta e non di valore.

PARTE CIVILE - Mancata citazione della parte lesa - Annullamento del giudizio di primo grado. Ammissibilità della costituzione della parte civile in appello. (Corte di Cass., II Sez. pen. 10 luglio 1951 - Pres.: Pannullo, Rel.: Violanti, P. M.: Velotti (conf.) Ric. Bini).

Nel caso in cui il giudice di appello abbia dichiarato la nullità del giudizio di primo grado per la mancata citazione della parte lesa ed abbia ordinato la totale rinnovazione del dibattimento, in tale sede di appello può avvenire la costituzione di parte civile.

Infatti non trova applicazione l'art. 93 c. p. p., perchè solo in appello la persona offesa è in grado di esercitare i suoi diritti per la prima volta.

I. Sulla esercitabilità del diritto di costituirsi parte civile nel dibattimento rinnovato in appello, dopo la dichiarazione di nullità del primo giudizio (e, per ampliare il quadro, in quello davanti al giudice di rinvio in seguito ad annullamento),

esiste molta incertezza in giurisprudenza ed in dottrina. Si consulti, per un quadro preciso: MANZINI: Tratt. dir. proc. pen., ed. 1942, vol II, p. 381 e segg.; FOSCHINI: Costituzione di parte civile nel giudizio di appello, « Riv. it. dir. pen. », 1951, II, 751 e segg.; DOSI: La costituzione di parte civile nel dibattimento, « Riv. it. dir. pen. », 1952, I, p. 48 e segg.

II. Il problema lascia molto perplessi. Argomento, a nostro parere, veramente rilevante con il quale può sostenersi la esercitabilità del diritto in esame nei casi di cui al precedente paragrafo, è quello relativo alla sorte del primo giudizio: poichè ciò che è nullo non può produrre effetti, non si può dire che siano state « compiute per la prima volta le formalità di apertura del dibattimento », termine, come è noto, di decadenza dalla esercitabilità del diritto di costituirsi parte civile a sensi dell'art. 93 c. p. p., nell'ipotesi in cui il primo giudizio (compreso quindi il compimento, per la prima volta, delle formalità di apertura del dibattimento) sia stato dichiarato nullo.

III. Il termine di decadenza avrebbe valore quindi nei casi in cui le formalità di apertura del dibattimento espletate per la prima volta non siano state dichiarate nulle: così nell'ipotesi di cui all'art. 432 l'aer. 432 c. p. p. A questa si riferisce la Relazione al Re nel punto in cui (n. 48) afferma che « chi non si è costituito parte civile prima che siano terminate le dette formalità, non può più costituirsi,

neppure se il dibattimento venga rinviato a tempo indeterminato così da dover essere ripreso ex novo completamente ».

È da osservare però che, anche in questo caso, del precedente giudizio cade tutto (argomento ex art. 432 c. p. p.) ed ogni atto deve essere rinnovato. In pratica quindi non c'è differenza fra questa ipotesi di nullità implicita (se ci è lecito così definirla) e le altre di nullità esplicita (in quanto previste tali dalla legge e dichiarata dal giudice).

Appare pertanto difficile giustificare in teorica la diversità di trattamento e non si può neppure pervenire alla conclusione di sostenere la tesi della esercitabilità del diritto in esame nell'ipotesi del secondo dibattimento che si celebra a seguito del rinvio a tempo indeterminato del primo, perchè si toglierebbe ogni valore alla dizione « per la prima volta » di cui all'art. 93 c. p. p. che il legislatore ha pure inteso attribuire in modo non equivoco.

IV. Il dilemma si esprime dunque in questi termini: o si respinge la massima annotata perchè relativa ad una fattispecie in pratica non diversa da altra per la quale il noto termine di decadenza ha efficacia (ipotesi dell'art. 432 c. p. p.) o la si accetta, sostenendo che i casi di nullità esplicita debbono essere trattati diversamente da quelli di nullità implicita (se ci è lecito riportarci ancora alla distinzione di cui sopra).

Ragioni a sostegno del diverso trattamento non è certo agevole trovarne: il che porta a concludere che sarebbe forse opportuno, de jure condendo, rivedere la formazione dell'art. 93 c. p. p.

(F. C.)

ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

ENFITEUSI - Diritto di prelazione del concedente - Riscatto per alienazione irrequisito domino - Restituzione dei frutti. (Tribunale di Catania, Sez. II, 6 marzo 1951 - Presidente ed estensore: Galifi - Fondo Culto contro Barrano, Morello e Garofalo).

La vendita *irrequisito domino* del fondo enfiteutico è una vendita immediatamente efficace, i cui effetti traslativi sono soggetti ad essere posti nel nulla dall'esercizio del diritto (potestativo) di riscatto, giuridicamente configurabile come una condizione risolutiva inerente *ope legis* al contratto di vendita.

Per conseguenza, in base all'art. 1361 Codice civile, il diritto alla restituzione dei frutti nasce dal giorno della domanda giudiziale con cui si esercita il diritto di riscatto.

IMPOSTA DI REGISTRO - Alienazione di fondo enfiteutico irrequisito domino - Sentenza di riscatto a favore del concedente - Nuovo trasferimento - Valutazione al tempo della pubblicazione della sentenza. (Tribunale di Catania, Sez. III, 23 luglio 1951 - Pres.: Marletta, Est.: Nicosia - Corselli contro Finanze).

La sentenza che dichiara il riscatto di un fondo enfiteutico alienato *irrequisito domino* attua un nuovo trasferimento immobiliare a favore del concedente e, come tale, è soggetta alla relativa imposta di registro. Tale imposta, per l'art. 17 della legge di registro, non può essere compensata con quella precedentemente pagata, per il trasferimento avvenuto *irrequisito domino* e sospensivamente condizionato. Ciò tanto più è a dirsi se il riscatto è dichiarato a far tempo da un momento successivo a quello del trasferimento condizionato.

La tassazione del nuovo trasferimento, per l'art. 15 del R. D. L. 7 agosto 1936, n. 1639, va fatta con riguardo al valore dell'immobile al momento della pubblicazione della sentenza di riscatto.

Le due sentenze riportate si occupano del problema della configurazione giuridica del diritto di riscatto, che l'art. 966 Codice civile, attribuisce al concedente, nel caso di vendita del fondo enfiteutico, effettuata senza la preventiva notifica della proposta di dichiarazione. Mentre però la prima sentenza dà una sua risoluzione al problema, la seconda, reputandosi vincolata alla diversa configurazione data dal Supremo Collegio nella fattispecie decisa, risolve in base ad essa la questione strettamente connessa di diritto tributario se, in seguito alla pronuncia di riscatto, debba ritenersi avvenuto un solo trasferimento immobiliare, o se invece il nuovo trapasso lascia sussistere il precedente, rimanendo entrambi soggetti alla relativa imposta di registro.

Il problema accennato, come si sa, è antichissimo, e fu grandemente disputato fin dal diritto comune.

Risolvendolo nel diritto vigente con la prima decisione, il Tribunale di Catania, correttamente, a parere nostro, respinge quelle opinioni che vedono nella vendita del fondo enfiteutico inconsulto domino un contratto annullabile (in tal senso, per le enfiteusi antiche, Cassazione 12 febbraio 1946, n. 131) o un contratto sottoposto alla condizione sospensiva che il conducente non eserciti, nel termine di legge o di contratto, il diritto di riscatto (cfr. Cassazione 27 luglio 1933 n. 3016; Appello Roma 23 luglio 1946, « Foro It. », 1946, I, 771; Cassazione, 8 agosto 1946, n. 1116). Per convincersi che non si tratti di annullabilità è sufficiente considerare, secondo il Tribunale, « le cause che invalidano il negozio e i principi che reggono l'azione di annullamento: può questa farsi valere solo dalla parte contraente o dal suo legale rappresentante, se incapace, e in alcuni determinati casi da chiunque vi abbia interesse; e, sebbene l'azione sia prescrivibile, può sempre eccepersi che invalida il negozio (quae temporalia ad agendum, perpetua ad excipiendum); laddove il diritto di riscatto va esercitato dal concedente e cioè da un terzo determinato e solo da esso, mentre, de-corso inutilmente il termine di cui all'art. 966 Codice civile, non può eccepersi la mancata requisitiio. Inoltre, l'annullabilità colpisce il negozio per incapacità di agire del soggetto o per vizio del volere o per casi determinati di incompatibilità, mentre nella vendita in esame è la mancata requisitiio e cioè l'omissione di una particolare attività che provoca il sorgere del diritto di riscatto e la possibilità di esercitare la relativa azione ». Può aggiungersi che l'invalidità non trova alcun sostegno nel nostro diritto positivo, a differenza di quanto avveniva, per esempio, nel Codice civile napoletano del 1819, dove era espressamente dichiarato che « Sarà nulla qualunque vendita, e si darà luogo alla devoluzione, se il diretto padrone non sarà interpellato a prestare il consenso » (articolo 1692).

Una disposizione simile è contenuta nell'art. 61 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, per le alienazioni di cose di proprietà privata d'interesse storico o artistico, effettuate senza la preventiva denuncia al Ministero della Pubblica Istruzione, per l'eventuale esercizio del diritto di prelazione da parte dello Stato. Ma, in difetto di un'esplicita norma che elevi l'inadempimento della preventiva notizia a vizio dell'atto di trasferimento, sembra che il diritto di riscatto non può configurarsi né come azione di nullità né come azione di annullamento.

Che l'esercizio di tale diritto possa poi attuare il contenuto di una condizione sospensiva, secondo lo stesso Tribunale, è resistito « dall'immediato trasferimento dei diritti dall'enfiteuta all'acquirente. E che la legge non consideri sospesa l'efficacia della vendita è fatto chiaro e dalla dizione della norma,

in cui parlasi di riscatto dall'acquirente (e non dall'enfiteuta) e dal sorgere nel terzo alienatario degli obblighi del canone per solo effetto della intervenuta vendita (art. 967 C.C.). Fatte tali premesse, il Tribunale così conclude: « Posto che la vendita irrequisito domino ha immediata efficacia e che ogni suo effetto traslativo è posto nel nulla dall'esercizio del diritto di riscatto, il cui avverarsi è rimesso alla libera scelta del concedente, l'esercizio del predetto diritto va rettamente inteso come condizione risolutiva, che ope legis inerisce al contratto stipulato senza la requisitio domini ».

Neppure tale opinione, che in dottrina si trova sostenuta per il riscatto ex art. 732 Codice civile (ANDREOLI: Il retratto successorio, 1946, pag. 34), ci sembra tuttavia che renda perfettamente la vera natura giuridica del diritto di riscatto in questione. Anzitutto, una condizione che non costituisce parte della dichiarazione di volontà ma che inerisce al contratto in virtù di legge non è propriamente una condizione, ma solo una condicio juris. E questa non soltanto non retroagisce, come la condizione propria, ma neppure può essere risolutiva, essendo per definizione sospensiva dell'efficacia, se non pure della validità, del negozio (cfr. MESSINEO: Manuale, 1946, I, pag. 347). In secondo luogo, l'esercizio del diritto di riscatto ex articolo 966 Codice civile, in verità sembra che non risolva affatto la vendita compiuta irrequisito domino, se è proprio dall'acquirente e non dal venditore che il concedente riscatta, cioè riacquista il godimento ed il possesso dell'immobile. Ammettendo la risoluzione del contratto, invece, il fondo riscattato dovrebbe logicamente considerarsi come mai uscito dal patrimonio dell'enfiteuta il quale potrebbe anche recedere dall'intenzione di vendere così come potrebbe mutare le condizioni della vendita, e in particolare il prezzo. D'altra parte, ritenere che l'enfiteuta rimanga vincolato alla dichiarazione di volontà di vendere, da valere come promessa unilaterale (in tal senso, DE PIRRO: Della enfiteusi, 1907, pag. 126) contenuta nel contratto che si risolve e a cui il concedente è del tutto estraneo, sembra inconcepibile. Effetto risolutivo avrebbe certamente il riscatto, qualora l'obbligazione dell'enfiteuta di notificare la proposta di alienazione fosse stata dalle parti dedotta come condizione risolutiva espressa dall'enfiteusi (v. Cassazione 21 febbraio 1946, « Foro it. », 1946, I, 570); così come avviene per il patto di riscatto apposto ad una compravendita (artt. 1500 e segg. Codice civile). Diversa è però da codesto patto quella forma qualificata di riscatto di cui qui si parla e che più esattamente viene indicata col termine retratto; mentre, infatti, il primo tende ad « apporre un termine alla proprietà » altrui o « alla posizione giuridica creata nell'acquirente » (GOELA: La Compravendita, 1937, pag. 304), il retratto, che non è esclusivo dell'enfiteusi ma che ricorre anche in altre situazioni di priorità di un soggetto rispetto ad altri soggetti (per es. in materia successoria, art. 732 Codice civile), ha invece una funzione di garanzia, come l'ipoteca, avendo lo scopo di rafforzare l'obbligazione di preferire garantendone l'adempimento (D'ORAZI: Della prelazione, 1950, pag. 131, 132, 175, 194). Scopo che viene raggiunto mercè l'attribuzione e l'esercizio di un potere diretto

a « rendere improduttiva di effetti una determinata vicenda, sostituendo a questa altra vicenda in favore del retraente stesso o di un beneficiario » (D'ORAZI, op. cit., pag. 321). Fine del retratto del concedente, nel nostro diritto, è quindi quello di ottenere l'adempimento coatto della prelazione. E ciò a differenza di quanto avveniva sotto l'impero delle leggi civili napoletane del 1819, secondo le quali il concedente, esercitando il riscatto, se poteva ottenere l'annullamento della vendita e la risoluzione dell'enfiteusi, poteva anche limitarsi a chiedere solo il primo, preferendo mantenere in vita il rapporto enfiteutico (cfr. DUSCIO: Trattato della enfiteusi, 1852, n. 339, pag. 241; IANNELLO: Dell'enfiteusi, 1845, n. 283, pag. 278). Il che non può certo dirsi nel nostro sistema giuridico, in cui il concedente che esercita il retratto può solo ottenere il riacquisto del c. d. dominio utile, già trasferito al compratore, e cioè lo scioglimento dell'enfiteusi, previo il rimborso dei legittimi pagamenti sostenuti dal retrattato. Il diritto di retratto del domino, diretto perciò non può essere rivolto a fare a risolvere la vendita, la quale anzi ne costituisce un presupposto, ma semplicemente a farne cessare ex nunc gli effetti (CARIOTA-FERRARA: L'enfiteusi, 1950, pag. 299). L'esercizio del diritto di retratto, in altre parole, si comporta diversamente dall'esercizio del diritto di prelazione. Anche tra questi due diritti corre distinzione « perchè (secondo le parole dello SCHUPFER riportate in D'ORAZI, op. cit., pag. 195) il diritto di prelazione si riferisce ad una vendita che è ancora da concludere e contiene solo un'obbligazione dell'alienante; il retratto si riferisce ad una vendita già conchiusa, ed è un diritto che si fa valere contro l'acquirente allo scopo di riprendere il fondo dalle sue mani ». L'esercizio del diritto di prelazione genera, perciò, un acquisto del concedente direttamente da parte dell'enfiteuta, ed importa una eventuale sostituzione ad altri soggetti, che vengono posposti; l'esercizio del diritto di retratto dà luogo, invece, ad un acquisto del concedente da parte dell'acquirente e nuovo enfiteuta e non implica sostituzione o surroga di soggetti nel contratto irrequisito domino (in tal senso vedi tuttavia TRIFONE: Dell'enfiteusi, in « Commentario del Codice civile » a cura di Scialoja e Branca, Libro della Proprietà, 1947, sub. art. 966, pag. 60), ma un nuovo rapporto, che eventualmente potrà costituirsi con un successivo avente causa dallo stesso compratore (art. 966 Codice civile). Nuovo rapporto inteso a sciogliere non già il contratto di compravendita bensì il rapporto enfiteutico, per cui il compratore, nuovo enfiteuta, divenuto possessore senza titolo, è tenuto senz'altro a restituire il fondo al concedente.

Da ciò discende che il retratto non opera retroattivamente, ma dal momento in cui esso viene esercitato (cfr. D'ORAZI, op. cit., pag. 324). L'acquisto che ha fatto il compratore è sì un acquisto efficace (cfr. CARRARO: Il mandato ad alienare, 1947, pag. 54), ma, com'è stato detto in dottrina, si trova in una situazione temporanea « di equilibrio instabile » (D'ORAZI, op. cit., pag. 318), potendo esso perdere ogni effetto in virtù della mera dichiarazione di volontà del concedente. E il momento di tale dichiarazione è il momento stesso in cui avviene il trasferimento del fondo obnoxio al retraente, senza alcuna

influenza sul periodo intercorso con la conseguenza che la sentenza che eventualmente dichiara il riscatto non fa altro che accertare il potere del concedente di determinare un mutamento nella situazione giuridica preesistente e dichiarare già avvenuto codesto mutamento, avendo la natura propria di una sentenza costitutiva. L'acquisto che si attua in seguito all'esercizio del retratto è cioè un acquisto che dipende dall'esercizio di un diritto potestativo, come quello che avviene per la comunione forzata del muro sul confine (art. 874 Codice civile). Il che sembra che debba escludere al retratto la virtù di generare un vero e proprio trasferimento coattivo, perchè l'acquisto del concedente non nasce dalla sentenza ma dalla realizzazione del diritto potestativo preesistente, e la volontà dell'organo pubblico interviene sussidiariamente per rimuovere l'ostacolo della resistenza della volontà del compratore (cfr. PUGLIATTI: Teoriad ei trasferimenti coattivi, 1931, pag. 55; Id.: Esecuzione forzata e diritto sostanziale, 1935, pag. 172 e 180). Così ancora sembra che il retratto neppure possa essere concepito come una forma di esecuzione in forma specifica (art. 2932 Codice civile) dell'obbligo di preferire, perchè, essendo già stato concluso il contratto col soggetto posposto, l'attuazione del diritto del concedente di acquistare dall'enfiteuta non è più attuabile. Il retratto sembra piuttosto configurabile con una rivendica (così DE PIZZO op. cit., pag. 123; Appello Roma 23 luglio 1946 cit.; Tribunale Modica 15 giugno 1946, « Diritto e Giurisprudenza », 1946, 75; vedi, però, contro, SANTORO-PASSARELLI in « Diritto e Giurisprudenza », 1946, 76) in quanto è immediatamente diretto ad ottenere la restituzione del fondo, in conseguenza della avvenuta risoluzione del rapporto enfiteutico. E la situazione a cui dà luogo il suo esercizio appare in qualche modo simigliante a quella che si verifica quando colui che ha acquistato a non domino viene evitto: in entrambe le ipotesi vi è una compravendita che perde effetto ex nunc, con la differenza che, nell'ipotesi del retratto, il retraente è tenuto a rimborsare al compratore il prezzo pagato e che, nel caso dell'evizione, può aversi un'azione di danni da parte dell'evitto contro il venditore (art. 1483 Codice civile), azione che invece non sembra esperibile da chi ha subito il retratto, se si ritiene fondata una sua responsabilità (extra contrattuale) per avere concorso, col suo comportamento, a porre in essere l'infrazione (cfr. D'ORAZI: op. cit., pag. 332).

L'effetto risolutivo della vendita irrequisito domino, infine, non si desume da alcun accenno della legge, mentre era invece esplicitamente disposta ad es. in materia di alienazione di cose d'interesse storico ed artistico (art. 6 legge 20 giugno 1909, n. 364, sostituito ora dall'art. 32 della legge 1° giugno 1939, n. 1089, che parla di condizione sospensiva), con il divieto persino di effettuare la tradizione della cosa. Nè quell'effetto risolutivo è imposto dalla rilevata funzione del retratto, alla quale, rimanendo estranea ogni idea di risarcimento di danni, è sufficiente che il retraente, conseguito il bene che la legge gli assicura, esperisca un'azione di danni contro l'enfiteuta alienante, per l'eventuale pregiudizio che egli possa aver subito dal ritardo dell'acquisto.

Se, senza aver affatto la pretesa di risolvere qui il problema, il retratto enfiteutico può essere con-

cepito nella maniera esposta, come cioè il potere giuridico diretto semplicemente a far cessare ex nunc gli effetti della vendita irrequisito domino e a sciogliere l'enfiteusi nei confronti del nuovo enfiteuta, sembra che possa più agevolmente comprendersi alcune conseguenze del retratto: il diritto del concedente alla restituzione dei frutti prodotti dal fondo riscattato nasce dal giorno della domanda giudiziale, come correttamente dichiara il Tribunale di Catania, non tanto in virtù delle norme sulla condizione, quanto perchè è in quella data che avviene il trasferimento del godimento del fondo a favore del retraente; la prevalenza del retratto sull'affranco, riconosciuta dalla giurisprudenza (cfr. Cassazione 8 agosto 1946, n. 1116; Appello Roma 23 luglio 1946, cit.) si spiega meglio per essere cessata, al momento stesso del retratto, la qualità di enfiteuta nel compratore; l'obbligo del concedente di corrispondere solo il prezzo che risulta dal contratto irrequisito domino e non quello eventualmente dissimulato (cfr. Cassazione 8 agosto 1946, n. 1116; CARIOTA-FERRARA: op. cit., pag. 299) discende dalla sua qualità di terzo (cioè neppure parte per via di surroga o sostituzione) rispetto a quel contratto; l'esercizio del retratto dà luogo a nuova imposizione tributaria di trasferimento.

Quest'ultima questione costituisce precisamente quella decisa con la seconda sentenza segnalata del Tribunale di Catania, il quale giunge alla detta conclusione (cfr. Commissione Centrale 24 ottobre 1947, n. 32454, Massim. Tributario, agosto 1949) pur costretto a considerare, per effetto di precedente giudicato nella contestazione decisa, la vendita irrequisito domino come soggetta alla condizione sospensiva del mancato esercizio del diritto di retratto. E la ragione della nuova imposizione viene indicata nella considerazione, esattissima, che se l'atto di trasferimento condizionato, nonostante il disposto dell'articolo 17 della legge di registro, ha già scontato la relativa imposta, questa non può valere il trasferimento che eventualmente venga a concretarsi in luogo del primo. Nè tale imposta, secondo lo stesso Tribunale, può essere restituita a chi ebbe a corrisponderla, se il riscatto viene dichiarato a far tempo da un momento successivo a quello della vendita irregolare, per cui questa rimane in vita per un periodo intermedio.

E ciò in applicazione del menzionato art. 17 della legge del registro, che prescrive il pagamento dell'imposta « quando . . . il trasferimento ha effetto prima che la condizione si avveri ».

Motivazione senza dubbio ineccepibile, ma non necessaria se al retratto si nega efficacia retroattiva, per cui il nuovo trasferimento succede al primo e non si sostituisce ad esso, con la conseguenza, rispondente alla reale situazione, che due sono i trasferimenti, uno volontario dell'enfiteuta al compratore ed uno necessario, posteriore, da quest'ultimo al concedente, ed ognuno di essi è soggetto all'imposta di registro che gli è propria.

Sul momento della valutazione, poi, il Tribunale ha rettammente interpretato l'art. 15 del R.D.L. 7 agosto 1936, per cui la tassazione va fatta alla data del titolo in base a cui si opera il trasferimento.

RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

I PROVVEDIMENTI SONO ELENCATI SECONDO L'ORDINE
DI PUBBLICAZIONE SULLA «GAZZETTA UFFICIALE»

I.

1. **Legge 10 gennaio 1952, n. 9** (G. U., n. 16): *Provvidenze in favore delle zone disastrose dalle alluvioni e mareggiate dell'estate e dell'autunno 1951 in Calabria, Sicilia, ecc.*

Notevoli gli articoli 3, 4 e 5 della legge, i quali contengono deroghe alle norme di contabilità e agevolazioni tributarie. L'art. 4 esclude la necessità del parere del Consiglio di Stato per i contratti relativi ai lavori da eseguirsi a norma della presente legge. L'art. 3, invece, stabilisce l'obbligo di sentire il parere del Consiglio superiore dei LL. PP. per la esecuzione dei lavori a trattativa privata. I suddetti artt. 3 e 4 non sono un modello di tecnica legislativa. Si veda in proposito la critica fattane dal Roehrsen in *Acque, Bonifiche e Costruzioni*, 1951, pagg. 568 e segg.

2. **Legge 2 gennaio 1952, n. 41** (G. U., n. 34): *Ratifica del decreto legislativo 27 giugno 1946, n. 38 e ratifica, con modificazioni, del decreto legislativo 17 aprile 1948, n. 547, concernenti la istituzione dell'A.N.A.S.*

La modificazione che presenta particolare importanza per l'Avvocatura è quella dell'art. 51 del decreto legislativo n. 547 del 1948. Nel nuovo testo si è stabilito che le notifiche di atti giudiziari relativi a procedimenti che si svolgano dinanzi a giurisdizioni amministrative o speciali o dinanzi agli arbitri debbano essere fatte direttamente al Ministro, presso gli Uffici centrali o periferici dell'azienda, e non presso l'Avvocatura dello Stato. È questo il sistema seguito per tutte le Amministrazioni dello Stato e non vi era alcuna ragione per adottare un sistema differente per l'A.N.A.S., che è appunto un'Amministrazione dello Stato seppure ad ordinamento autonomo. Sarebbe tuttavia opportuno rivedere tutta questa materia, allo scopo di unificare il procedimento di notificazione di atti giudiziari, non essendovi alcun motivo serio per distinguere tra le varie giurisdizioni.

3. **Legge 9 febbraio 1952, n. 49** (G. U., n. 36): *Provvedimenti in materia di tasse automobilistiche.*

Segnaliamo gli artt. 5, 6 e 7 i quali vanno evidentemente messi in relazione all'art. 11 della legge 17 gennaio 1949 n. 6 (v. in questa *Rassegna*, 1949, 33, n. 4).

La presente legge risolve evidentemente il dubbio provocato dalla insolita formula usata nel citato art. 11 della legge 17 gennaio 1949 n. 6, nel senso che « l'autorità politica » prevista dal predetto art. 11 è il Prefetto.

Si segnala l'art. 18 che contiene una delega legislativa, con il temperamento, ormai divenuto consuetudinario, del parere di una Commissione parlamentare mista.

4. **Legge 26 febbraio 1952, n. 67** (G. U., n. 52): *Nuove norme sullo stato giuridico dei salariati dello Stato.*

Si tratta solo di poche modificazioni al Testo Unico delle Disposizioni sullo Stato giuridico dei salariati dello Stato approvato con R. decreto 24 dicembre 1924, n. 2114.

5. **Legge 11 febbraio 1952, n. 74** (G. U., n. 54): *Norme sulla rivalutazione del conguaglio monetario.*

È questa l'ultima della serie di leggi che dal 1946 si sono occupate dell'argomento: sono le seguenti: 1° R. decreto-legge 27 maggio 1946, n. 436; 2° decreto-legge 14 febbraio 1948, n. 49; 3° legge 1° aprile 1949, n. 94.

Questa successione di leggi ha dato luogo ad una serie di questioni di diritto transitorio, particolarmente importanti ove si consideri che, per esempio, la legge del 1949 ha abolito ogni conseguenza tributaria relativa ai trasferimenti a capitale dei saldi attivi delle rivalutazioni per conguaglio monetario, conseguenze che erano invece previste dalle leggi precedenti, con diversi gradi di rigore.

6. **Legge 13 febbraio 1952, n. 106** (G. U. n. 63): *Riforma della carriera diplomatica.*

Di questa legge ci siamo già occupati in sede di esame del relativo progetto (v. in questa *Rassegna* 1951, pagina 174).

INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

AMMINISTRAZIONE PUBBLICA. — I) Se le mense per il personale ferroviario gestite dall'Amministrazione debbano essere considerate ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 del testo unico 30 ottobre 1933, n. 1611, Ufficio dello Stato (n. 124). — II) Se il Circolo Ricreativo Assistenziale Postelegrafonico di Napoli sia da considerare quale organo dell'Amministrazione (n. 125). — III) Se sia possibile la costituzione di un rapporto di locazione tra due Uffici (Direzione Generale Cassa DD. PP. e Direz. Gen. Istituti di Previdenza) di una stessa Amministrazione dello Stato (Tesoro) e, conseguentemente, se al rapporto medesimo sia applicabile il blocco dei fitti (n. 126).

ANTICHITA' E BELLE ARTI. — Se la dichiarazione di interesse storico-artistico di un immobile in condominio indiviso, emanata ai sensi della legge 1° giugno 1939, n. 1089, debba essere notificata a tutti i comproprietari (n. 19).

APPALTO. — I) Se la norma dell'art. 23 del C.G.A., che autorizza l'Amministrazione a provvedere direttamente d'ufficio all'adempimento degli obblighi inerenti all'assicurazione infortuni possa estendersi alle altre assicurazioni (n. 152). — II) Se il termine di tre mesi per l'approvazione dei contratti conclusi a trattativa privata decorra dalla data di sottoscrizione dell'atto di sottoscrizione (n. 153). — III) Se il termine di tre mesi, per l'approvazione dei contratti conclusi a mezzo di licitazione privata decorra dalla data dell'aggiudicazione (n. 153).

APPROVVIGIONAMENTI E CONSUMI. — Se la pretesa dell'Amministrazione di recuperare il maggior lucro, conseguito da un mulino per la maggiore resa, conseguente alla minore umidità, delle farine americane, legittimi l'esercizio dell'azione di indebito arricchimento (n. 27).

ASSICURAZIONI. — I) Se le norme dell'art. 23 del C.G.A., che autorizza l'Amministrazione a provvedere direttamente d'ufficio all'adempimento degli obblighi inerenti alla assicurazione infortuni possa estendersi alle altre assicurazioni (n. 34). — II) Se debbano corrispondersi all'I.N.P.S. le quote di assicurazioni sociali per i pensionati dello Stato riassunti in servizio in qualità di salariati. (n. 35).

AUTOVEICOLI. — Se l'autorizzazione al trasporto di merci in servizio di piazza possa essere accordata per una durata inferiore a nove anni (n. 34).

CASE ECONOMICHE E POPOLARI. — I) Se la registrazione degli atti costitutivi delle società cooperative edilizie sia esente da imposta di registro o sia da effettuarsi mediante il pagamento di tassa ridotta ad un quarto dell'imposta ordinaria (n. 34). — II) Se la stessa disposizione, che vale per gli atti costitutivi, valga anche per le delibere di aumento di capitale (n. 34).

CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO. — I) Se il termine di tre mesi per l'approvazione dei contratti conclusi a trattativa privata decorra dalla data di sottoscrizione dell'atto di sottoscrizione (n. 85). — II) Se il termine di tre mesi per l'approvazione dei contratti conclusi a mezzo di licitazione privata decorra dalla data dell'aggiudicazione (n. 85).

CONTRATTI AGRARI. — I) Se la proroga legale dei contratti agrari sia applicabile al contratto di affitto di un terreno attiguo a una casa cantoniera dell'A.N. A.S. (n. 14). — II) Se possa procedersi a revoca dell'assegnazione di terre incolte, quando l'associazione di contadini beneficiaria non si attenga alle disposizioni dell'art. 23 del decreto-legge 14 dicembre 1947, n. 1577, il quale stabilisce che i soci componenti non possono essere che coltivatori diretti (n. 15). — II) Se la Commissione provinciale per la concessione delle terre incolte possa pronunciare la decadenza dalla concessione (n. 15).

DONAZIONI. — I) Se possa procedersi alla trascrizione di un atto di donazione contro un terzo estraneo alla donazione stessa (n. 17). — II) Se le Amministrazioni dello Stato per accettare beni a titolo gratuito, abbiano bisogno dell'autorizzazione prevista dalla legge 5 giugno 1850, n. 1037, e successive modifiche (n. 18). — III) Se detta autorizzazione sia necessaria anche per l'accettazione di beni a titolo gratuito da parte della Regione Sarda, che gode di una particolare autonomia (n. 18).

ESPROPRIAZIONE PER P. U. — I) Se l'atto di dichiarazione implicita di pubblica utilità di opere pubbliche (approvazione del progetto) debba contenere, a pena di nullità del procedimento, anche l'indicazione del termine per gli espropri e per il compimento dei lavori (n. 70). — II) Se il valore dei fondi da retrocedere, ove l'opera non sia stata eseguita, sia quello che i fondi medesimi hanno al momento della domanda di retrocessione, oppure quello attuale, del momento cioè in cui viene effettuata la retrocessione (n. 70).

FERROVIE. — I) Se l'iscrizione di Ditte nell'albo dei fornitori dell'Amministrazione delle FF. SS. non prescritto da alcuna disposizione di legge, possa far sorgere nelle Ditte stesse diritti o interessi tutelabili, in relazione alla loro esclusione dall'invito di partecipazione alla gara per determinate forniture (n. 143). — II) Se l'acquirente di un carro ferroviario privato, ancora immatricolato al nome del vecchio proprietario, non essendo intervenuta la prescritta radiazione del parco veicoli, possa disporre del carro medesimo (n. 144). — III) Se l'azione, relativa agli assegni gravanti le spedizioni ferroviarie, debba essere considerata quale azione derivante dal contratto di trasporto e, pertanto, soggetta alla prescrizione di un anno (n. 145).

GUERRA. — Se l'impresa, esonerata dall'obbligo di prestare cauzione, col carico di corrispondere all'Amministrazione l'abbuono del 5 % sull'ammontare della cauzione stessa per tutto il tempo in cui questa dovrebbe rimanere vincolata, debba corrispondere detto abbuono dopo più di 18 mesi dalla ultimazione dei lavori, ove a tale data non si sia ancora proceduto alla liquidazione dei medesimi e allo svincolo del deposito cauzionale (n. 114).

IMPIEGO PUBBLICO. — I) Se debbano corrispondersi all'I.N.P.S. le quote di assicurazioni sociali per i pensionati dello Stato riassunti in servizio in qualità di salariati (n. 285). — II) Se la legge 6 marzo 1950, n. 104 sia applicabile soltanto a quei rapporti dipendenti da eventi avvenuti posteriormente all'entrata in vigore della legge medesima (n. 286). — III) Se in caso di proscioglimento dell'imputato, impiegato, per insufficienza di prove, che non consenta una diversa valutazione disciplinare del fatto, ritenuto non provato, l'Amministrazione sia tenuta a sospendere l'impiegato medesimo o ne abbia semplicemente la facoltà. (n. 287). — IV) Se l'assoluzione per insufficienza di prove risolva di diritto il rapporto di impiego (n. 287). — V) Se il periodo per il quale gli operai temporanei sono allontanati dal servizio, perchè colpiti da mandato di cattura, possa essere calcolato ai fini del computo delle assenze dal servizio che, per l'art. 64 del testo unico 24 dicembre 1924, numero 2114, rendono obbligatorio il loro licenziamento (n. 288). — VI) Se vi sia incompatibilità tra un impiego di ruolo e un incarico temporaneo rinnovabile, quale quello della supplenza nell'insegnamento (n. 289). — VII) Se il giudicato del giudice ordinario — il quale, ammettendo l'esistenza di un valido rapporto d'impiego riconosca competente a conoscere della causa il giudice amministrativo — abbia efficacia preclusiva sulla questione della sussistenza del rapporto di impiego medesimo nell'eventuale successivo giudizio amministrativo (n. 290). — VIII) Se il trattenimento in servizio di un impiegato, licenziato per disposizione ministeriale, o ad iniziativa del Dirigente dell'Ufficio, possa considerarsi come continuazione del rapporto di impiego (n. 290). — IX) Se nella determinazione dell'indennità di licenziamento dovuta al personale salariato di ruolo dell'Istituto Nazionale per studi ed esperienze di architettura navale, ai sensi dell'art. 2 del decreto interministeriale 12 maggio 1949, debba tenersi conto soltanto della paga ovvero anche degli assegni accessori (carovita, presenza, ecc.) (n. 291).

IMPOSTA DI REGISTRO. — Se il contratto con il quale si pattuisca una cointeressenza agli utili di una impresa con la partecipazione alle perdite o il contratto con il quale un contraente attribuisca la partecipazione agli utili ed alle perdite senza il corrispettivo di un determinato apporto (art. 2554 c.c.) abbiano la maggiore analogia, agli effetti dell'art. 8 della legge di registro, con il contratto di associazione in partecipazione (art. 2449) (n. 72).

IMPOSTA DI RICCHEZZA MOBILE. — Se il diritto di prelazione, di cui agli artt. 7 e 9 del decreto-legislativo luogotenenziale 1944, n. 367, sia prevalente al privilegio per imposta di R.M. (n. 3).

IMPOSTE E TASSE. — I) Se il termine di prescrizione per la restituzione dell'imposta di fabbricazione sui filati esportati decorra dalla data del certificato di analisi, nei casi nei quali si renda necessaria l'analisi sui filati da esportare, oppure dalla data della bolletta doganale di esportazione (n. 169). — II) Se la dichiarazione annuale dei redditi presentata tardivamente debba essere considerata come « mancata dichiarazione (in termine) », ed essere regolata — ai fini della prescrizione — come la mancanza totale di dichiarazione (n. 170). — III) Se le disposizioni concernenti la prescrizione fiscale, di cui all'art. 24 della legge 11 gennaio 1951, n. 25, siano di applicazione generale e si estendano, quindi, anche alla materia della revisione delle dichiarazioni presentate dalla società e dagli enti tassati in base a bilancio (n. 170). — IV) Se la dichiarazione da parte del datore di lavoro dei redditi tassabili mediante rivalsa (cat. C/2) costituisca vera e propria dichiarazione di reddito e ricada, pertanto, sotto la norma dell'art. 24 della legge 11 gennaio 1951, n. 25 (n. 170).

INFORTUNI SUL LAVORO. — I) Se la legge 6 marzo 1950, n. 104 sia applicabile soltanto a quei rapporti dipendenti da eventi avvenuti posteriormente all'entrata in vigore della legge medesima (n. 26). — II) Se la norma dell'art. 23 del C.G.A. che autorizza l'Amministrazione a provvedere direttamente di ufficio all'adempimento degli obblighi inerenti alla assicurazione infortuni possa estendersi alle altre assicurazioni (n. 27).

LOCAZIONI. — I) Se sia possibile la costituzione di un rapporto di locazione tra due Uffici (Dir. Gen. Cassa DD. PP. e Dir. Gen. Istituti di Previdenza) di una stessa Amministrazione dello Stato (Tesoro) e, conseguentemente, se al rapporto medesimo si applicabile il blocco dei fitti (n. 61). — II) Se a un contratto di locazione di alloggio, stipulato per anni cinque dal 15 settembre 1946 al 14 settembre 1951, sia applicabile, alla scadenza, la proroga legale delle locazioni (n. 62). — III) Se, in costanza del contratto originario, possa il locatore applicare gli aumenti di fitto intervenuti con il D.L.C.P.S. 23 dicembre 1947, n. 1461 e con la legge 30 dicembre 1948, n. 1471 (n. 62). — IV) Se l'importo degli interessi sul capitale impiegato per il riattamento dell'immobile locato debba essere incorporato nel fitto e beneficiare, conseguentemente, degli aumenti stabiliti dalle leggi emanate successivamente (n. 63).

NAVI. — I) Se la lettera, con la quale, l'Amministrazione comunica ad un armatore la decisione di revoca del contratto di gestione di nave, costituisca atto ammi-

nistrativo, impugnabile, quindi, nei modi ordinari (n. 50). — II) Se l'Amministrazione possa ottenere la riduzione del compenso di gestione, ove la nave sia inutilizzata per danni, salva la facoltà di revoca della gestione (n. 50).

OPERE PUBBLICHE. — Se l'impresa, esonerata dall'obbligo di prestare cauzione, col carico di corrispondere all'Amministrazione l'abbuono del 5 % sull'ammontare della cauzione stessa per tutto il tempo in cui questa dovrebbe rimanere vincolata, debba corrispondere detto abbuono dopo più di 18 mesi dalla ultimazione dei lavori, ove a tale data non si sia ancora proceduto alla liquidazione dei medesimi e allo svincolo del deposito cauzionale (n. 20).

PROFITTI DI REGIME. — Se, in caso di contestazioni tra le parti, il Presidente del Tribunale sia competente a determinare l'ente o le persone, cui deve far carico il pagamento del compenso al sequestratario (n. 62).

RAPPORTI DI LAVORO. — I) Se il disegno di legge regionale, concernente l'istituzione del libretto di lavoro per i lavoratori agricoli contenga disposizioni che possano dar luogo ad impugnativa per illegittimità costituzionale (n. 20). — II) Se l'autorizzazione prevista dalla legge 5 giugno 1850, n. 1037, sia necessaria per l'accettazione di beni a titolo gratuito da parte della Regione Sarda, che gode di una particolare autonomia (n. 21). — III) Se il disegno di legge regionale, concernente « Il Fondo per il credito alle cooperative », possa dar adito ad impugnativa per motivi di incostituzionalità (n. 22). — IV) Se il disegno di legge regionale concernente l'istituzione di scuole elementari differenziali contenga disposizioni di carattere incostituzionale (n. 23). — V) Se il disegno di legge regionale concernente l'« istituzione del libretto di lavoro per i lavoratori agricoli » contenga disposizioni che possano dar luogo ad impugnativa per illegittimità costituzionale (n. 24).

REQUISIZIONI. — I) Se le occupazioni irregolari di immobili, effettuate da autorità militari per cause legittime di interesse pubblico dopo la dichiarazione di applicazione della legge di guerra, verificatasi in occasione dell'ultimo conflitto (R. decreto 10 giugno 1940, n. 566), possano considerarsi quali requisizioni di guerra (n. 94). — II) Se i danni consequenziali debbano essere liquidati ad iniziativa dell'Amministrazione (n. 94). — III) Se, in tal caso, per la prescrizione del diritto del privato allo indennizzo a favore dell'Amministrazione sia applicabile l'ordinario termine decennale (art. 2946 c.c.) (n. 94). — IV) Se le occupazioni militari irregolari effettuate prima della dichiarazione di applicazione della legge di guerra, costituiscano fatti illeciti, con la conseguente applicazione del termine prescrizione quinquennale del disitto all'indennizzo suddetto (n. 94).

SEQUESTRO. — Se il locatario di un alloggio, già sottoposto a sequestro, perchè di proprietà di un citta-

dino tedesco, abbia un interesse tutelabile per opporsi al decreto di dissequestro (n. 8).

SOCIETA'. — I) Se il Consiglio di amministrazione di una società, che partecipi al capitale di altra società, sia competente a deliberare l'acquisto o la vendita dei titoli azionari di detta società (partecipazione), ove consentiti (n. 38). — II) Se la medesima competenza spetti al Consiglio di amministrazione, per l'esercizio del diritto di opzione (n. 38). — III) Se, per invocare la applicazione dell'art. 2362 c.c., sia necessario che tutte le azioni sociali siano appartenute ad una sola persona nel momento in cui è sorta l'obbligazione sociale (n. 39). — IV) Se la registrazione degli atti costitutivi delle società cooperative edilizie sia esente da imposta di registro, o sia da effettuarsi mediante il pagamento di tassa ridotta ad un quarto della imposta ordinaria (n. 40). — V) Se la stessa disposizione, che vale per gli atti costitutivi, valga anche per le delibere di aumento di capitale (numero 40).

TRASCRIZIONI. — Se possa procedersi alla trascrizione di un atto di donazione contro un terzo estraneo alla donazione stessa (n. 21).

TRASPORTO. — I) Se l'azione, relativa agli assegni gravanti le spedizioni ferroviarie, debba essere considerata quale azione derivante dal contratto di trasporto e, pertanto, soggetta alla prescrizione di un anno (n. 20). — II) Se la autorizzazione al trasporto di merci in servizio di piazza possa essere accordata per una durata inferiore a nove anni (n. 21).

TRATTATO DI PACE. — I) Se i provvedimenti riguardanti la sistemazione delle opere di protezione antiaerea nel T.L.T. siano di competenza del Governo Militare Alleato (n. 39). — II) Se la facoltà di apprensione, sancita nell'art. 75 del Trattato di Pace, dei beni italiani siti nel Territorio di ciascuna delle Nazioni Unite, possa estendersi anche ai crediti ivi esistenti (n. 40). — III) Se l'offerta per l'acquisto del pacchetto azionario di una società tedesca, non corredata dal deposito cauzionale per l'importo fissato, sia regolare (n. 41). — IV) Se sia regolare l'offerta, ove il certificato di cittadinanza dell'offerente sia presentato solo dopo la scadenza del termine per le offerte (n. 41). — V) Se sia regolare l'offerta, ove, all'atto dell'apertura delle buste, sia scaduta la validità della fideiussione bancaria presentata a titolo di cauzione (n. 41). — VI) Se il locatario di un alloggio già sottoposto a sequestro perchè di proprietà di un cittadino tedesco, abbia un interesse tutelabile per opporsi al decreto di dissequestro (n. 42).

TURISMO. — Se i crediti degli Enti Provinciali per il Turismo per contributi da pagarsi da enti o da privati abbiano natura privilegiata o chirografaria (n. 3).