

# RASSEGNA MENSILE DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

PUBBLICAZIONE DI SERVIZIO

## LA CASSA PER IL MEZZOGIORNO

SOMMARIO — 1) L'istituzione della Cassa per il Mezzogiorno nel quadro degli interventi statali per la soluzione della « questione meridionale ». Precedenti di diritto interno e comparato. — 2) La struttura giuridica della Cassa per il Mezzogiorno. — 3) Gli organi della «Cassa»: Consiglio di Amministrazione, Presidente, Comitato esecutivo, Collegio dei revisori, il personale della «Cassa». — 4) Il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno e la funzione attribuita al Presidente del Comitato. — 5) L'esecuzione delle opere di competenza della «Cassa».

### 1) L'ISTITUZIONE DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO NEL QUADRO DEGLI INTERVENTI STATALI PER LA SOLUZIONE DELLA « QUESTIONE MERIDIONALE ».

Nel quadro degli interventi dello Stato, per la soluzione del problema della depressione economica e delle conseguenti ripercussioni sociali nella Italia Meridionale, e cioè della c.d. *questione meridionale*, la Cassa per il Mezzogiorno rappresenta un tipo del tutto nuovo, caratterizzato, a differenza degli interventi precedenti (1), da una concezione ed impostazione unitaria ed organica del problema, mediante la predisposizione di un programma di ampio respiro, da realizzare gradualmente ma funzionalmente e coordinatamente, in tutti i settori di intervento, sicchè ne potesse derivare una incidenza, non importa se parziale, stabile e duratura nel cammino della trasformazione dell'economia della Italia meridionale, con i conseguenti benefici effetti anche nel campo sociale; in guisa che nell'uno e nell'altro campo, necessariamente connessi ed interdipendenti, lo apporto delle regioni meridionali venisse a trovarsi in armonica, unitaria e coordinata efficienza con l'economia generale del Paese, con efficacia duratura, escludendosi ogni possibilità di regresso.

Per attuare questi scopi il Legislatore si è avvalso di un istituto anche esso nuovo, con caratteristiche tali che potesse agevolmente assumere e realizzare gli scopi stessi: i quali richiedevano, essenzialmente, che lo strumento creato per la

realizzazione fosse, anzitutto *volto esclusivamente a queste finalità*; in secondo luogo, che, pur facendo parte integrante dell'organizzazione amministrativa dello Stato, fosse fornito di *autonomia* — sul piano giuridico e finanziario — tale da *assicurare stabilmente ed istituzionalmente la realizzazione del piano generale di opere per la soluzione della questione meridionale*, sottraendosi la realizzazione stessa al pericolo di mutamenti di impieghi di fondi o, comunque, alle vicende dell'Amministrazione ordinaria. Questa insensibilizzazione degli scopi e della disponibilità finanziaria destinata agli scopi stessi, dalle vicende dell'ordinaria attività amministrativa dello Stato è stata attuata con la creazione di un organismo *ad hoc* dotato di disponibilità finanziaria assicurata fino al termine stabilito per l'espletamento dei suoi compiti, che ha per finalità istituzionale esclusivamente questo espletamento, mediante attività qualificata come volta alla realizzazione di opere pubbliche « straordinarie »: come tale, autonoma ed indipendente, anche se coordinata sotto l'aspetto funzionale, dall'ordinaria attività amministrativa dello Stato.

Quale strumento appositamente creato per conseguire le anzidette finalità, la Cassa per il Mezzogiorno non ha precedenti specifici nel nostro ordinamento: analogie si trovano, invece, nell'ordinamento degli Stati Uniti d'America e, precisamente, con la *Tennessee Valley Authority* (T.V.A.), Ente creato con legge federale del 18 maggio 1933, con lo scopo di provvedere alla bonifica integrale del bacino del Tennessee (2).

L'analogia con questo Ente che, limitatamente all'attività straordinaria ad esso attribuita, si

(1) Non è qui il luogo di esporre, neanche in sintesi, i termini della c.d. « questione meridionale ». Per una recente completa esposizione della questione cfr. la monografia del VÖCHTING: *la questione meridionale*, trad. it., Napoli, Istituto Ed. del Mezzogiorno, (senza data), con una completa letteratura, vecchia e nuova, sull'argomento.

(2) Cfr. FRANGIPANI: *l'Ente per la vallata delle Tennessee* in « Acque, bonifiche e costruzioni », maggio-giugno 1954, pp. 225/235.

aggiunge all'attività propria ed ordinaria dei dicasteri americani dell'Interno, dell'Agricoltura, del Commercio, della Difesa, della Marina e del Lavoro, sussiste anche per quanto attiene alla struttura giuridica, giacchè anche l'Ente per la valata del Tennessee, pur essendo un Ente pubblico con propria personalità giuridica (*Corporation*) viene definito in quell'ordinamento come « uno strano ibridismo di regolare organo governativo di Washington e di una semi indipendente e quasi autonoma corporazione »: o, più precisamente, quale « *Authority* », cioè col termine che negli U.S.A. si designano gli organi del governo federale. Sicchè, anche per quello ordinamento come (e lo si vedrà subito) per il nostro, è stato giustamente richiamata la figura dell'organo dello Stato con personalità giuridica, come quella più idonea alla struttura giuridica del T.U.A. (3).

## 2) LA STRUTTURA GIURIDICA DELLA CASSA PER IL MEZZOGIORNO.

Le sopra ricordate esigenze che portarono alla istituzione della Cassa per il Mezzogiorno ed in particolare, la *specialità ed esclusività* di destinazione del piano in funzione del quale la « Cassa » è stata concepita nonchè la necessità della realizzazione del piano entro il periodo di tempo prestabilito, postulavano, per le ragioni alle quali si è anche accennato, la creazione di un organismo apposito al quale dovessero attribuirsi i compiti necessari per quella realizzazione.

Si richiedeva per questo organismo una autonomia dagli organi dell'ordinaria attività amministrativa dello Stato, tale da consentire l'esecuzione spedita del piano, senza che sulla stessa si potessero proiettare le ombre delle interferenze con l'azione e le competenze delle varie Amministrazioni che, singolarmente, sarebbero state interessate a ciascun settore di intervento, e senza che sull'esecuzione stessa potessero interferire ragioni finanziarie; all'uopo prevedendosi, come subito si dirà, un congegno di finanziamento del tutto particolare e diverso, quanto alla fonte ed alla possibilità di impiego, dagli ordinari finanziamenti effettuati in base al bilancio dello Stato.

Queste esigenze avrebbero potuto essere soddisfatte, in astratto, oltre che con la creazione di un Ente *ad hoc* con propria personalità giuridica, anche mediante un organismo soltanto differenziato dalla Amministrazione statale, sul tipo delle varie aziende autonome. Ed in effetti, come risulta dai lavori preparatori della legge istitutiva, vi furono perplessità e discussioni circa l'una o l'altra soluzione, prima che fosse data preferenza alla prima; anzi, secondo qualche Autore, queste perplessità ed incertezze avrebbero lasciato traccia anche nella definitiva configurazione della « Cassa » (4).

(3) Cfr. FRANGIPANI: op. cit. p. 231.

(4) AMORTH ANTONIO: *La struttura giuridica della « Cassa » e la funzione del Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno*, in Vecchi e nuovi termini della questione meridionale, Milano, « Giuffrè », 1956 p. 136.

Sotto il profilo giuridico formale, quale emerge dalla legge istitutiva — ed è l'unico dato formale positivo —, la « Cassa » è un Ente con « propria personalità giuridica » (art. 2 della legge 10 agosto 1950, n. 646), Ente che, qualunque sia il criterio (od i criteri) (5) da seguire per la distinzione dagli Enti privati (scopo, ordinamento positivo, inquadramento nella P.A., ingerenza dello Stato) è senza dubbio da qualificarsi come *persona giuridica pubblica* nel nostro ordinamento.

Si tratta, infatti, di Ente creato dallo Stato con apposita legge, con finalità indubbiamente pubbliche, certamente inquadrato nella Pubblica Amministrazione, soggetto a controllo dell'Autorità Governativa.

Pertanto, ove si istituisca, per l'individuazione della natura giuridica dell'Ente, una indagine sul piano dommatico che tenga conto di tutti gli elementi strutturali desumibili dal complesso delle disposizioni della legge istitutiva, si deve necessariamente pervenire ad una ulteriore specifica qualificazione giuridica della « Cassa », sempre dal punto di vista strutturale.

Infatti, come è stato già osservato in dottrina (6), la « Cassa » presenta questa particolarità strutturale, nei confronti di qualsiasi altra persona giuridica pubblica: *essa è stata istituita per legge non per perseguire fini pubblici delimitati per questo o per quel generico settore di pubblicità, ma esclusivamente per realizzare finalità proprie dello Stato*, cioè per realizzare il piano generale di opere straordinarie dirette al progresso economico e sociale dell'Italia Meridionale (*piano di formazione esclusivamente statale*): anzi, si deve dire che la « Cassa » è stata creata esclusivamente in funzione *strumentale* nei confronti dell'anzidetta realizzazione e che la Cassa stessa, all'infuori dell'anzidetta finalità, *non ne ha altre proprie* (delle quali si possa, neanche in astratto, discutere se siano pubbliche o private), non ha neanche un proprio patrimonio, nè immobiliare nè mobiliare perchè anche la disponibilità finanziaria che la legge le assicura per tutto il periodo stabilito alla sua attività, consiste in una raccolta di somme di varia provenienza ma sempre di pertinenza statale, somme che la « Cassa » non può destinare a scopi diversi da quelli della « esecuzione delle opere previste dall'art. 1 » (art. 10 della legge istitutiva) (7).

Posta l'anzidetta particolarità teleologica e strutturale della « Cassa » nei confronti delle altre

(5) Cfr. VITTA: *Diritto Amministrativo*, 3ª Edizione, Torino 1949, col. I, pp. 128-139.

(6) AMORTH ANTONIO: *La struttura giuridica della « Cassa »*, ecc. cit. p. 37. PESCATORE: *Spunti sulla posizione della Cassa per il Mezzogiorno*, in « Foro it. », 1957, IV, 153 sgg.

(7) Ciò si desume esegeticamente anche dalla collocazione della norma che istituisce la « Cassa » (art. 2 della legge 10 aprile 1950, n. 64, dopo la norma che prevede la formazione e la realizzazione del piano (art. 1 della stessa legge).

persone giuridiche pubbliche del nostro ordinamento, in dottrina si sono delineate recentemente due teorie circa l'esatta individuazione della natura giuridica della Cassa stessa: la prima, sostenuta dall'AMORTH, che ravvisa nella « Cassa » un Ente pubblico, per così dire, *accentuato*, un *quid medium* tra la persona giuridica pubblica e l'Azienda di Stato, e che qualifica come « *Ente statale* » (8).

La seconda, che fa capo a PESCATORE, ritiene, invece, che la « Cassa » debba qualificarsi, nel nostro ordinamento, come organo straordinario dell'Amministrazione dello Stato, non essendo a ciò d'ostacolo la attribuzione di una distinta personalità giuridica (9).

Non è qui il luogo per discutere a fondo la rispondenza dell'una o dell'altra teoria all'effettiva struttura della « Cassa ». Il problema è, però, sommamente interessante in quanto dall'una o dall'altra soluzione dipende se la « Cassa » debba annoverarsi tra gli organismi dell'Amministrazione diretta o dell'amministrazione indiretta dello Stato: giacchè, la qualifica di « Ente statale » se coglie, sotto l'aspetto, per così dire, dinamico ed esteriore, la particolarità dei fini perseguiti dalla « Cassa », cioè il carattere statale dei fini stessi, non dice, peraltro, dal punto di vista intrinseco e, quindi, strutturale, se questi stessi fini sono propri dell'Ente (e solo, quindi, *potenzialmente* attuabili dallo Stato, ma, in effetti, da esso dimessi mediante una specie di abdicazione all'Ente all'uopo creato), o sono e restano, invece, propri ed istituzionalmente dello Stato, anche se realizzati, *in via straordinaria* e, quindi, *provvisoria*, e per una limitata parte del territorio dello Stato, dal nuovo organismo, che non ha, quindi, altro compito se non quello, meramente strumentale, di attuare quei fini che restano istituzionalmente dello Stato ed ai quali, quindi, lo Stato stesso provvede direttamente, per il resto del suo territorio. Non è qui il luogo, si diceva, di discutere particolarmente l'una o l'altra teoria. Peraltro, appare difficilmente contestabile, ove si analizzino le norme della legge istitutiva della « Cassa » oltre il dato formale della distinta personalità giuridica, la *statualità dei fini* che la Cassa deve perseguire in base alla legge stessa e la *permanenza istituzionale dei fini stessi allo Stato*; e, poichè si tratta di fini che corrispondono a *funzioni essenziali*, dovrebbe apparire inconcepibile una dimissione od abdicazione da parte dello Stato al perseguimento degli stessi, sia pure in via temporanea e limitatamente ad una parte del territorio. Del resto, non sarebbe neanche age-

vole concepire tale dimissione od abdicazione o, comunque, autonoma assunzione di fini, quanto meno rilevanti nell'ambito dei fini statuali, per un Ente quale la « Cassa » che ha nella stessa legge istitutiva, un preciso termine di durata, presenza certamente inconsueta per le persone giuridiche, pubbliche o private.

Il vero è che, com'è stato esattamente osservato, più che coincidenza di fini dello Stato e della « Cassa » quale persona giuridica pubblica, autonomamente assunti da quest'ultima nell'ambito dei fini dello Stato, si tratta di tutt'altro fenomeno e precisamente di fini istituzionali e tradizionali dello Stato che vengono attribuiti, pur restando *tali*, ad un organismo di carattere straordinario e temporaneo che si pone, in relazione al perseguimento dei fini stessi, in posizione meramente *strumentale*. L'appartenenza dei fini allo Stato e la posizione meramente strumentale della « Cassa » si rivelano chiaramente dalle principali norme della legge istitutiva 10 agosto 1950, n. 646 e successive modificazioni: in particolare, dall'art. 1 (piano generale delle opere della « Cassa », formulato dal Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno, cioè da un organo dell'amministrazione diretta dello Stato, ad alto livello; *coordinamento* e, quindi, sostanziale parificazione delle opere della « Cassa », alle opere che restano nella competenza degli ordinari Dicasteri statali), dall'art. 4 (ancora, *coordinamento* con le opere ed i programmi ministeriali), dall'art. 5, 1° comma (parificazione della « Cassa » allo Stato per quanto concerne gli *oneri* finanziari dell'esecuzione delle opere), dall'art. 8 (che prevede l'*affidamento* delle opere della « Cassa » ad aziende autonome statali od al Corpo forestale, cioè l'incarico fiduciario conferito dall'una all'altra Amministrazione od azienda dello Stato; nonchè l'attribuzione agli Uffici del Genio Civile o, comunque, ad organi statali della competenza e *collaudo* delle opere); infine dall'applicazione alla « Cassa », in quanto oggettivamente compatibili, delle norme per le opere di competenza del Ministero dei LL. PP. e, di conseguenza, anche alle norme della legge e del Regolamento sulla contabilità dello Stato.

In una parola, dalle norme sopra indicate si trae il convincimento che la « Cassa » sia un organismo appositamente creato per assolvere, *in aggiunta* all'attività dell'Amministrazione ordinaria, *gli stessi medesimi fini* di quest'ultima, sia pure in modo diverso ed in via straordinaria e provvisoria: stessi fini che, nel restante territorio dello Stato e, qualche volta anche nel territorio assegnato alla competenza della « Cassa » (art. 1, ultimo comma della legge istitutiva), seguitano ad essere perseguiti dall'Amministrazione ordinaria. Questo fenomeno corrisponde, quindi, più alla struttura del rapporto organico che alla situazione della persona giuridica pubblica sorta per attuare fini *propri*, pur se realizzabili anche direttamente dallo Stato od ai quali lo Stato annetta una particolare rilevanza nell'ambito dei suoi fini generali.

(8) Cfr. AMORTH: scritto citato pp. 137-139. - Sulla base di queste considerazioni la giurisprudenza ha riconosciuto la *impignorabilità ed insequestrabilità* delle somme di pertinenza della « Cassa », anche se non specificatamente destinate alle singole opere: cfr. Pretura di Roma; V Sezione, *sent. 15 ottobre 1958, est. Picazio; in causa. Cassa per il Mezzogiorno c. Zitno.*

(9) Cfr. PESCATORE: *Spunti etc.*, cit. col. 159, 160.

Il problema, a questo punto, è di vedere se la sostanziale qualità di organo straordinario e provvisorio dell'Amministrazione diretta dello Stato sia o meno conciliabile con la « personalità giuridica » che, come si è detto, costituisce l'unico ed esplicito dato strutturale-formale desumibile dalla legge istitutiva.

Il problema non è nuovo, essendo stato agitato in dottrina, con soluzioni diverse, nei riguardi di organismi i quali, pur essendo positivamente qualificati come persone giuridiche, perseguono istituzionalmente scopi propri e connessi dell'Amministrazione diretta dello Stato; anzi, come è stato acutamente osservato, queste persone hanno una autonoma imputazione di interessi (nel che sta, appunto, il sostrato della personalità) che è soltanto *formale*, giacchè quegli interessi rimangono sempre propri dello Stato che, anzi, ne esalta e ne sottolinea l'importanza (10). Per restare nei limiti consentiti dall'attuale trattazione, diremo che il problema stesso è molto controverso nella nostra dottrina di diritto amministrativo e che la controversia si è riaccesa proprio a proposito dell'individuazione della natura giuridica della « Cassa », sostenendosi da qualche Autore che la « Cassa » sia la espressione, nel nostro ordinamento, di una tendenza a stabilire strutture amministrative nuove, quale sarebbe, appunto, *la persona giuridica — organo dello Stato*, per realizzare, nell'ambito della stessa Amministrazione diretta dello Stato e nelle condizioni di autonomia delle quali si è sopra detto, piani di intervento statali di ampio respiro, coordinati, anzi inseriti nell'amministrazione diretta dello Stato, finanziati in termini di sicura e stabile sufficienza (11); sostenendosi, al contrario, da altri Autori che, pur trattandosi di Ente pubblico del tutto particolare, in quanto istituito esclusivamente per svolgere attività statale, e pur potendosi riscontrare qualche incertezza circa la qualificazione giuridica della « Cassa » e nei lavori preparatori e nello stesso testo della legge istitutiva (quale, ad esempio, l'omissione della espressa qualifica di Ente pubblico e la carenza di uno *statuto*, pur previsto nell'art. 24 della legge) non vi sia ragione di discostarsi dalla concezione tradizionale dell'Ente pubblico con propria personalità giuridica, pur concedendosi che, per la particolarità della sua struttura istituzionale la « Cassa » debba essere qualificata come Ente statale (12).

(10) PESCATORE: op. cit., col. 159; CARBONE: *Persone giuridiche - Organi dotati di personalità giuridica*, in « Rass. Avv. Stato », 1955, pp. 223-133.

(11) PESCATORE: l. c. col. 162; del resto, la qualifica di *organo dello Stato con personalità giuridica* è stata da tempo positivamente usata dallo stesso Legislatore (ad es. art. 1 del D.L.L. 1° marzo 1945, n. 82 sul riordinamento del Consiglio Naz. delle ricerche; art. 8 del D.L. 7 aprile 1948, n. 262, sull'istituzione dei ruoli transitori nelle Amministrazioni dello Stato).

(12) AMORTH: l. c. p.

3) GLI ORGANI DELLA « CASSA »: IL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE - IL PRESIDENTE - IL COMITATO ESECUTIVO - IL COLLEGIO DEI REVISORI - IL PERSONALE DELLA « CASSA ».

L'amministrazione della « Cassa » si incentra in un solo organo collegiale, *il Consiglio di Amministrazione* composto di un Presidente, di due vice-Presidenti, e di dieci membri, scelti tra persone particolarmente esperte, siano o meno impiegati dello Stato. La fonte di nomina è diversa per il Presidente che viene nominato dal Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio e sentito il Consiglio dei Ministri, mentre i due vice Presidenti e gli altri membri del Consiglio sono nominati dal Presidente del Consiglio, sentito il Consiglio dei Ministri.

Il Consiglio di Amministrazione può essere sciolto per grave inosservanza delle disposizioni di legge o per grave irregolarità di gestione, con decreto del Capo dello Stato, su proposta del Presidente del Consiglio: con lo stesso decreto l'amministrazione può essere affidata ad un Commissario governativo il quale, peraltro, ha l'obbligo di promuovere la ricostituzione del normale organo di amministrazione entro sei mesi (art. 24 della legge).

Con la legge 22 marzo 1952, n. 166, legalizzandosi una situazione già posta in essere dal Consiglio (mediante delega) venne prevista la nomina, da parte del Consiglio stesso, e con l'approvazione del Comitato dei Ministri, di un Comitato ristretto, denominato Comitato esecutivo, composto da tre a cinque membri: con deliberazione dell'8 giugno 1952, n. 1197, il Comitato esecutivo venne costituito, in numero di cinque membri, con attribuzioni conferite in via sperimentale (approvazione dei progetti di importo non superiore a L. 300 milioni, impegni di spesa non eccedenti i 50 milioni, alcuni provvedimenti relativi al personale). Successivamente, entrata in vigore la nuova legge 29 luglio 1957, n. 634 che considerò la nomina del Comitato esecutivo come meramente facoltativa, il Consiglio non ha ritenuto di avvalersi della facoltà e non ha rinnovato la nomina del Comitato, decaduta per lo spirare del termine.

*Il Presidente del Consiglio di Amministrazione*, pur ripetendo, come si è visto, la nomina da fonte diversa e superiore a quella degli altri membri del Collegio non ha, nell'ordinamento della « Cassa », poteri istituzionali propri, tranne, naturalmente, i poteri che gli siano delegati dal Consiglio per continuità ed agevolezza di azione. In base ai principi generali, il Presidente ha la *rappresentanza della « Cassa » nei rapporti esterni*: nella legge istitutiva non vi è norma espressa in tal senso, norma che forse si sarebbe trovata nel Regolamento previsto dall'art. 28, che non è stato mai emanato.

L'esecuzione delle delibere del Consiglio ed in genere, l'attività di esecuzione spetta *al personale della « Cassa »*, sotto la direzione e l'impulso

del *Direttore generale* che partecipa al Consiglio di Amministrazione con voto semplicemente consultivo.

Conformemente alle caratteristiche di *temporaneità* della « Cassa » e di *strumentalità* per l'assolvimento di finalità che sono e restano dello Stato, la legge istitutiva ha disposto che gli impiegati della « Cassa » dovessero essere assunti *in prevalenza* tra i dipendenti dello Stato e, per la restante parte, con contratto *a termine*: sicchè, alla data fissata per la cessazione di attività dell'Ente, il personale « comandato » dovesse rientrare nei ruoli di provenienza e quello assunto a contratto dovesse cessare dall'impiego per scadenza del termine. Questo rapporto di « prevalenza » del personale « comandato » su quello assunto direttamente si è, in pratica, andato attenuando, per esigenze organizzative di vario genere, senza che, peraltro, ne sia rimasto alterato il principio secondo il quale il legislatore non ha voluto istituire per questo organismo straordinario e provvisorio un corpo impiegatizio fornito di un proprio « status », che dovesse sopravvivere alla cessazione della « Cassa ».

Organo della « Cassa » è anche il *Collegio dei revisori* dei conti al quale la legge istitutiva (art. 21) attribuisce, oltre alle funzioni di riscontro e controllo contabile (lett. *b, c e d*), anche un potere di controllo di legittimità (vigilanza sulla osservanza della legge da parte del Consiglio di amministrazione).

Il Collegio è costituito di tre membri effettivi e di tre supplenti: un membro effettivo ed uno supplente sono nominati dal Presidente della Corte dei Conti tra i Consiglieri della Corte stessa (ed a questi spetta la Presidenza del Collegio): gli altri membri sono nominati senza alcun vincolo, dal Ministro per il Tesoro. Sia la positiva inserzione del Collegio tra gli organi della « Cassa » sia il modo di nomina (che non richiama affatto la rappresentanza dell'Autorità nominante) escludono che il Collegio dei revisori dipenda dalle Autorità alle quali è demandata la nomina: esso è, invece, un organo che esercita la sua funzione a *carattere continuativo* presso la « Cassa », senza alcun vincolo di dipendenza e di subordinazione col Ministero del Tesoro o con la Corte dei Conti.

Al di fuori del controllo esercitato dal Collegio dei revisori, la « Cassa » non è soggetta al controllo normalmente esercitato dalla Corte dei Conti sulle amministrazioni dello Stato: la Corte esercita il controllo *successivo* soltanto in sede di valutazione del bilancio della « Cassa » che, ai sensi dell'art. 27 della legge istitutiva, è presentato annualmente all'esame del Parlamento, in allegato al conto consuntivo dello Stato.

#### 4) IL COMITATO DEI MINISTRI PER IL MEZZOGIORNO.

Per quanto inserito positivamente nell'ordinamento della « Cassa », il Comitato dei Ministri per il Mezzogiorno non è certamente organo della « Cassa », bensì un organo governativo ad alta

qualificazione o ad alto livello al quale la legge istitutiva della « Cassa » e le successive leggi integrative (v. soprattutto la legge 29 luglio 1957, n. 634, art. 2), demandano *la formulazione del piano generale* delle opere ed il *coordinamento* delle opere comprese nel piano con le opere di competenza delle altre Amministrazioni dello Stato: entrambe queste attribuzioni o funzioni del Comitato sono state ritenute, in dottrina, come elementi concreti di conferma della posizione organicamente statutale della « Cassa »: ed, infatti, come si è già detto, la « Cassa » si presenta, nella legge istitutiva, come concepita in funzione strumentale dell'attuazione del piano in tal guisa, formulato dal Comitato dei Ministri.

Peraltro, le funzioni del Comitato non si esauriscono nella predisposizione del programma generale.

Le attribuzioni del Comitato, in base alla legge istitutiva, trascendono la fase di semplice programmazione, per passare anche in quella della realizzazione od esecuzione delle opere, senza di che, d'altra parte non si giustificherebbe il carattere *permanente* del Comitato stesso.

Infatti, spetta al Comitato l'approvazione dei programmi esecutivi annuali della « Cassa » e di ogni modificazione dei programmi stessi (art. 4, 1° e 2° comma della legge 10 agosto 1950, n. 646; art. 2 della legge 29 luglio 1957, n. 634).

Al riguardo, sono da considerare gli artt. 2 e 3 della legge 27 luglio 1957, n. 634 che hanno disciplinato, in maniera organica ed efficiente il meccanismo essenziale di questa approvazione dei programmi annuali, nonchè del coordinamento con i programmi dei Ministeri, anche nei riguardi del Ministero delle Partecipazioni statali e degli investimenti degli enti e delle aziende sottoposte alla vigilanza di quest'ultimo, stabilendo una percentuale obbligatoria di interventi nei territori di competenza della « Cassa » ed attribuendo al Comitato dei Ministri poteri *decisori* (che sembrano, quindi, trascendere la figura giuridica dell'*approvazione*) in ordine all'esecuzione dei programmi annuali sia della « Cassa » che dei Ministeri nei confronti dei quali si attua il coordinamento. Con la stessa legge n. 634, del 1957 è stato stabilito, sempre in tema di coordinamento, la percentuale obbligatoria di spesa per opere pubbliche dei singoli Ministeri da effettuarsi nei territori di competenza della « Cassa ».

Spettano, inoltre, al Comitato dei Ministri, la autorizzazione alla « Cassa » per la partecipazione in enti preesistenti o per la costituzione di nuovi enti per l'attuazione di opere di interesse turistico e per il finanziamento di Enti per la valorizzazione dei prodotti agricoli (art. 7), la *destinazione concreta* e la misura dei finanziamenti industriali (art. 19 della legge 11 aprile 1953, n. 298), l'approvazione del piano regolatore di massima per la Calabria, nonchè dei programmi annuali, ed il *coordinamento* relativo con le opere eseguite in Calabria dai Ministeri dell'Agricoltura e dei Lavori Pubblici e dalla stessa Cassa per il Mezzogiorno (legge 26 novembre 1955, n. 1177 art. 7 e 10), l'autorizzazione alla « Cassa » per la co-

struzione di scuole professionali ed a promuovere e finanziare corsi di qualificazione e specializzazione (art. 4 legge 29 luglio 1957, n. 634), la *determinazione* delle località e delle caratteristiche degli impianti finanziabili nonché la misura del contributo per i finanziamenti alle piccole e medie industrie (art. 18 della legge 27 luglio 1957, n. 634), la determinazione della misura del contributo per i finanziamenti dell'attrezzatura ai Consorzi per lo sviluppo industriale (art. 21 della stessa legge 27 luglio 1957, n. 634), la determinazione dei settori artigiani la cui attività è suscettibile di contribuire allo sviluppo industriale nel Mezzogiorno nonché delle modalità e dei criteri di selezione delle richieste, oltre all'ammontare complessivo dei contributi erogabili.

Come si vede, si tratta di un insieme di attribuzioni di amministrazione attiva e di controllo, che non si prestano ad essere qualificate con una unica formula complessiva.

Infatti, oltre alle approvazioni ed alle autorizzazioni che sopra abbiamo indicate, spetta al Comitato una funzione di amministrazione attiva, che si esplica principalmente, oltre che nella formazione del piano generale, nella partecipazione con poteri decisori anche ai programmi annuali e nel *coordinamento*, con gli stessi poteri, dei programmi della « Cassa » con quelli degli altri Ministeri: funzioni importantissime e, si può dire, determinanti per l'attività della « Cassa », nei confronti della quale, poichè i programmi annuali devono essere comunicati annualmente alle Camere, il Comitato si pone quale intermediario tra la « Cassa » ed il Parlamento.

Peraltro, a prescindere dai sopra indicati singoli poteri e relative funzioni attribuiti al Comitato in relazione ai vari provvedimenti della « Cassa », non è dato rinvenire nella legge istitutiva, nè nelle successive modifiche ed integrazioni, alcun accenno ad una subordinazione gerarchica della « Cassa » al Comitato (del resto mai conciliabile con la distinta personalità giuridica) e neanche ad una soggezione della « Cassa » alla *vigilanza o tutela* del Comitato: anzi di una *vigilanza* in senso tecnico, cioè equivalente a *controllo di legittimità*, non solo non si rinviene nella legge istitutiva alcuna indicazione *dei mezzi* onde sia resa possibile la *vigilanza* stessa (trasmissione o comunicazione di provvedimenti e deliberazioni), ma si trovano, anzi, elementi decisamente in senso contrario, quale ad esempio, la mancanza di potere nel Comitato di revocare direttamente gli amministratori della « Cassa », anche in caso di gravi irregolarità, e di nominare, in loro vece, un Commissario: atti che sono devoluti alla iniziativa del Presidente del Consiglio dei Ministri, ed alla diretta competenza del Capo dello Stato.

Sicchè è da dire che nè al Comitato dei Ministri, nè (come subito si vedrà) al suo Presidente è attribuito il potere di *annullamento di ufficio* degli atti illegittimi che è estrinsecazione principale e caratteristica del potere di *vigilanza* secondo la terminologia giuridica italiana (del po-

tere di decisione dei ricorsi gerarchici non è neanche da parlare, giacchè, come si è visto, la « Cassa non è organo *gerarchicamente* subordinato al Comitato).

Così, ove il Comitato ritenga che debba essere annullato per illegittimità un atto o provvedimento della « Cassa », non potrà che provocare, tramite il suo Presidente, l'esercizio della generale potestà di annullamento da parte del Governo, in base all'art. 6 della legge comunale e provinciale secondo il T. U. del 1934 (13).

L'unico dato formale nel testo della legge istitutiva (art. 22) è costituito dalla *vigilanza* sulla « Cassa » attribuita al Presidente del Comitato dei Ministri e della quale il Presidente stesso deve rispondere, come dell'attività del Comitato, innanzi al Parlamento.

Che qui non si tratti di *vigilanza* in senso tecnico non sembra che possa dubitarsi, dopo quanto si è dianzi detto. Infatti, un attento esame della legge istitutiva in tutto il complesso delle sue disposizioni esclude che il Legislatore abbia voluto attribuire al *Presidente* del Comitato una competenza o funzione *diversa*, quantitativamente e qualitativamente, da quella attribuita al *Comitato quale organo collegiale*. Di particolare vi è la concentrazione della funzione, sotto il profilo della responsabilità nei confronti del Parlamento, esclusivamente, specificamente e personalmente nel Presidente del Comitato.

Sicchè, il Presidente risponde, nei riguardi del Parlamento e dell'attività del Comitato — che abbiamo visto consistere in estrinsecazione di funzioni di vario genere, di controllo e di amministrazione attiva — e *della vigilanza* sulla « Cassa ». Che cosa si possa contenere, in questa formula della « *vigilanza* », di diverso dall'attività del Comitato nel suo complesso nei confronti della « Cassa » non appare agevole stabilire. Certo è che la delimitazione del contenuto della « *vigilanza* » presidenziale non può prescindere dalla competenza propria del Comitato, del quale la legge ha inteso isolare la responsabilità politica nei confronti del Parlamento, con una affermazione che non trova riscontro nei confronti di alcun altro ente pubblico, nel nostro ordinamento.

La « *vigilanza* » quindi si presta ad essere definita e compresa più per esclusione che positivamente: non è controllo di *legittimità*, giusta quanto sopra si è detto, sia perchè non si trova stabilito nella legge alcun mezzo o modalità per l'esercizio di questo controllo, sia perchè non è attribuito alcun potere repressivo di annullamento, sia perchè un controllo continuativo di legittimità è escluso da tutto l'insieme delle disposizioni della legge istitutiva e delle successive modificazioni ed integrazioni, che ha attribuito solo al *Collegio dei Revisori* e ad alcun altro organo — appartenente o non appartenente allo

(13) Del resto si ammette nella nostra dottrina l'esistenza di enti indubbiamente pubblici per i quali la legge istitutiva neanche menzioni la sottoposizione a *vigilanza*; cfr. VITTA: *Diritto amministrativo*, 3ª ed., Torino 1949, vol. I, p. 138.

ordinamento strutturale della « Cassa » — la funzione di vigilare in forma continuativa sull'osservanza della legge da parte del Consiglio di Amministrazione, pur senza alcun potere di annullamento.

In sintesi, ci sembra che la funzione di « vigilanza » attribuita al Presidente del Comitato dei Ministri riassume ed esprima, in primo luogo, la funzione propria del Comitato nei riguardi della « Cassa », funzione che è di predisposizione del piano generale e di approvazione dei programmi esecutivi, oltre che strumentale (di controllo, sotto i molteplici aspetti sopra rilevati) per la buona esecuzione del piano e dei programmi stessi; inoltre, che nella « vigilanza » si debba comprendere, anche esso in funzione necessariamente *strumentale*, il potere del Presidente del Comitato di vigilare continuamente sul « buon fine », per così dire, dell'esplicazione dell'attività del Comitato nei riguardi della « Cassa », cioè sull'effettiva realizzazione *del piano e dei programmi formati od approvati dal Comitato* ed, in genere, sul pratico conseguimento degli scopi per i quali al Comitato sono state attribuite le funzioni di vario genere sopra illustrate: senza questi poteri, non si concepirebbe la responsabilità personale ed esclusiva del Presidente sia per quanto attiene all'attività del Comitato che alla vigilanza sulla « Cassa ».

Si tratta, quindi, di un potere e di una funzione *diversi* da quelli che sono estrinsecamente della *vigilanza* in senso tecnico, e che più che al *controllo* sembrano attenere alla *partecipazione e collaborazione attiva* del Comitato quale organo di Governo e, come tale, appartenente al sistema costituzionale dello Stato, all'attività ed al conseguimento delle finalità della « Cassa » che sono e restano, finalità proprie dello Stato. Ed anche sotto questo aspetto è da cogliere la particolarità strutturale di questo singolarissimo Ente che, essendo stato creato esclusivamente per realizzare il piano predisposto dal Comitato dei Ministri, non è stato dal Legislatore sottoposto alla struttura tradizionale del controllo espressa dal binomio *vigilanza e tutela* (con la bardatura e gli inconvenienti propri di tale controllo) bensì ad una forma nuova ed inusitata se riferita ad un Ente pubblico (il che conferma che la « Cassa » non è *sostanzialmente tale*): forma che, se da un lato ha contorni meno precisi della *vigilanza* o della *tutela* in senso tecnico, in effetti è ben più penetrante e, per questo, più efficace perchè supera la posizione concettuale *del controllo* — di legittimità o di merito — con tutti i suoi inconvenienti (primo tra essi, il *rinvio*, dell'atto annullato per illegittimità o, revocato per il merito, all'Ente controllato, per gli ulteriori provvedimenti) per estrinsecarsi in una funzione di *collaborazione elastica*, ma non per questo meno efficace, con gli organi propri della « Cassa » per il perseguimento delle finalità che sono e restano anche del Comitato, oltre che della « Cassa ».

Questa forma, che, quindi, solo impropriamente può essere qualificata di controllo e che

potrebbe, invece, definirsi come di *sorveglianza attiva di carattere generale sull'attività della « Cassa »* implica il controllo della convenienza e della rispondenza, al fine, cioè del *merito* dell'attività stessa, con ogni facoltà conseguenziale (richiesta di chiarimenti, di invio di atti e provvedimenti ecc.), nonchè il controllo sulle persone degli amministratori, al fine di indirizzarne l'azione e, se del caso, proporre alla Presidenza del Consiglio dei Ministri l'adozione del provvedimento di revoca degli amministratori stessi, ipotizzato dall'art. 24 della legge istitutiva.

##### 5) L'ESECUZIONE DELLE OPERE DI COMPETENZA DELLA « CASSA ».

Anche nella fase di esecuzione delle opere, anzi soprattutto in questa, si rilevano, oltre la strumentalità della « Cassa » per la realizzazione di fini statali (la « Cassa », nonostante la sua denominazione, non è un organismo finanziario o bancario, bensì essenzialmente organo di esecuzione delle opere attribuite alla sua competenza) e la *coordinazione, che si potrebbe dire sincronizzazione*, sul piano di una perfetta parità, tra l'azione (straordinaria) della « Cassa » e l'azione ordinaria e straordinaria dei Ministeri, l'inserzione organica della « Cassa » nella stessa Amministrazione diretta dallo Stato.

Al riguardo, tre sono, a mio avviso, gli aspetti fondamentali che denotano questo inserimento:

a) l'art. 5, primo comma della legge istitutiva 10 agosto 1950, n. 646, rimasto immutato nelle successive modificazioni, stabilisce, in via generale, che nell'esecuzione delle opere di propria competenza la « Cassa » *sostiene gli oneri che, in base alla legislazione vigente, sarebbero a carico dello Stato*.

Quindi, laddove non esista una speciale disposizione in contrario (come ad esempio gli acquedotti) la Cassa attua un intervento che è *quantitativamente* eguale a quello dello Stato: alla omogeneità quantitativa si accompagna, peraltro, anche l'omogeneità qualitativa perchè, ove si prescindia dal *carattere di straordinarietà* dell'intervento della « Cassa » e dalla sua localizzazione ad una parte specifica del territorio nazionale, l'intervento si attua con le stesse caratteristiche, in base agli stessi principi fondamentali, anche se con maggiore snellimento di forme e di controlli per maggiore celerità di azione: sicchè, sembra tranquillamente da concludersi che si tratta di opere straordinarie (quelle comprese nei programmi della « Cassa ») che si *aggiungono* a quelle comprese nei programmi ministeriali, dello stesso tipo di queste, pur essendone l'esecuzione affidata ad organi diversi e condotta con metodi diversi;

b) ma anche quest'ultima diversità è, a ben guardarla, più apparente che reale in quanto l'esecuzione avviene, secondo l'art. 8 della legge istitutiva nel nuovo testo dell'art. 13 della legge 29 luglio 1957, n. 634 mediante il sistema della *concessione* (di esecuzione) ad Enti pubblici o

mediante *affidamento* ad Amministrazioni od aziende autonome statali, ovvero col sistema degli *appalti diretti* avvalendosi degli Uffici del Genio civile e del Corpo forestale dello Stato: ai quali uffici, o ad altri competenti organi statali spetta il *collaudo* delle opere.

Ora, come è stato acutamente osservato (14), l'istituto stesso dell'*affidamento* riferito alle Amministrazioni ed alle aziende di Stato denota, di per sè, una parità organica e funzionale della « Cassa » a questi altri organi dello Stato, parità che deriva dalla posizione della « Cassa » stessa nell'ambito dell'organizzazione statale per la quale agiscono gli organismi indicati nell'art. 8 come possibili soggetti del rapporto fiduciario di affidamento;

(14) PESCATORE: op. cit. col. 161.

(15) Cfr. CASSAZIONE: I sez. civile sentenza n. 2219, 2 aprile-23 giugno 1958, in causa Quadrato c. Amministrazione provinciale di Bari (« Foro it. », 1958, I, 1442) la quale ha affermato la massima: « I contratti stipulati dalla Cassa per il Mezzogiorno sono considerati alla stessa stregua di quelli stipulati dallo Stato . . . . come se stipulati dal Ministero dei LL. PP. . . . »; Cfr. anche CORTE D'APPELLO DI ROMA: sent. 10-30 luglio 1959, in causa Cassa per il Mezzogiorno c. Società italiana per le Condotte d'acqua, inedita.

c) c'è poi, nello stesso art. 8, altra norma fondamentale — quella dell'ultimo comma — che conferma e ribadisce la posizione statale della « Cassa » dichiarando applicabili all'esecuzione delle opere, in qualunque forma avvenga, le norme vigenti per l'esecuzione delle opere di competenza del Ministero dei LL. PP., cioè le norme fondamentali che regolano lo intervento dello Stato nella materia dei lavori pubblici, norme che, com'è noto, non concernono soltanto le opere in se stesse, ma tutto il sistema giuridico ed economico entro il quale l'esecuzione deve svolgersi, a partire dalle garanzie per la scelta del contraente privato a venire alla gestione economica dei lavori, sino al sistema delle risoluzioni delle controversie.

La giurisprudenza formatasi in argomento ha fin'ora mostrato di interpretare questa regolamentazione delle opere della « Cassa » nel giusto senso della già di per sè chiara disposizione della legge istitutiva (15). E non può essere, a nostro avviso, diversamente anche in base alla *ratio* della norma nonchè alla considerazione della posizione della « Cassa » come parte dell'organizzazione diretta e strumento dell'azione dello Stato.

L. TRACANNA



# NOTE DI DOTTRINA

## BREVI SEGNALAZIONI DI DOTTRINA

*Segnaliamo alla particolare attenzione dei colleghi e dei lettori i seguenti studi e scritti giuridici comparsi sui più recenti numeri di alcune pubblicazioni periodiche.*

**F. CARNELUTTI: Estensione del giudizio sul risarcimento del danno ad iniziativa del convenuto.** «Rivista di diritto processuale», 1959, pag. 626.

Si tratta di nota alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III Civile, 31 luglio 1958, in causa Cenci contro A.T.A.C. con la quale la Corte Suprema ha affermato che il convenuto con azione generica di risarcimento del danno può estendere l'azione stessa al *quantum*, obbligando l'attore a rinunciare alla comoda separazione dei giudizi. Sulla questione si veda in questa *Rassegna*, 1958, 142.

**L. BIANCHI D'ESPINOSA: Rassegna Trimestrale della Giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione.** 1° aprile - 30 giugno 1959, «Rivista di diritto processuale», pag. 675.

Superfluo metterne in rilievo l'importanza.

**M. LA TORRE: Provvedimenti del Sindaco e responsabilità dello Stato.** «L'amministrazione italiana», 1959, pag. 889.

Nota critica alla sentenza della Corte di Cassazione, Sez. III, n. 1718 del 9 giugno 1959, la quale ha affermato la responsabilità dello Stato per atti compiuti da dipendenti comunali nella esecuzione di un'ordinanza contingibile ed urgente in materia edilizia emessa dal Sindaco di Napoli. Sull'argomento pubblicheremo prossimamente uno studio di un nostro collaboratore.

**P. BELLINI: È costituzionale la confisca del diritto a pensione di chi acquista una cittadinanza straniera?** «Il Foro amministrativo», 1959, III, 2, 82.

Nota alla decisione n. 14956 del 13 marzo 1959, con la quale la Corte dei Conti ha escluso che potesse comminarsi la perdita della pensione al cittadino italiano il quale abbia acquistato la cittadinanza israeliana in forza di una legge israeliana emanata nello svolgimento dell'attività dolosa, ma lo rompe solo se tale attività, oltre che do-

losa, è anche motivata *soltanto* da interessi del tutto personali del funzionario o dipendente. Nello na che tale acquisto stabilisce in via automatica nei confronti di tutti i residenti per il solo fatto di non aver manifestato un rifiuto espresso entro un certo tempo. Il Bellini prende lo spunto da questa decisione per sostenere la incostituzionalità della norma dell'art. 1 del R.D.L. 7 settembre 1933, n. 1295 il quale sancisce la perdita della pensione nei confronti dei cittadini italiani che acquistino volontariamente una cittadinanza straniera.

**S. POMODORO: Di un sindacato degli organi amministrativi sulla costituzionalità delle leggi.** «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1959, pag. 529.

Dopo un accurato e documentato studio della dottrina e della giurisprudenza in materia l'A. conclude col ritenere ammissibile un sindacato degli organi amministrativi sulla costituzionalità delle leggi che sono chiamati ad applicare, sindacato che dovrebbe giungere fino alla disapplicazione delle leggi ritenute incostituzionali, indipendentemente dalla pronuncia della Corte Costituzionale. Si tratta, come è evidente, di un problema di importanza eccezionale, sul quale non può dirsi certo che si siano raggiunti risultati soddisfacenti da parte della dottrina. E' superfluo sottolineare quanto sia opportuno approfondire l'argomento, e la *Rassegna* non mancherà di far conoscere in proposito il suo punto di vista.

**B. BIAGI: Gli organi locali del Ministero della Sanità.** «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1959, pag. 596.

Interessante e documentato studio sulle modificazioni avvenute nella competenza amministrativa in materia di sanità pubblica dopo la istituzione del Ministero della Sanità.

**G. COLETTI: Il dolo penale in tema di responsabilità della Pubblica Amministrazione verso i terzi.** «Il Foro italiano», 1959, I, 1732.

In questa nota si cerca di interpretare la giurisprudenza della Corte di Cassazione nel senso che il dolo del funzionario non rompe sempre il rapporto organico tra lui e l'Amministrazione, ai fini della responsabilità di questa per i danni

stesso senso citiamo anche una nota del COLZI (in « Foro Amm. », 1959, II, I, 761). Il pericoloso tentativo della dottrina è ulteriormente aggravato dalla tendenza a considerare esistente, oltre che la responsabilità diretta della P.A. intesa in questi limiti esagerati, anche la responsabilità indiretta, in base alla quale dovrebbe essa rispondere anche di quella attività posta in essere dai suoi dipendenti per fini esclusivamente privati, dolosa o colposa che sia.

Richiamiamo l'attenzione dei colleghi sulla necessità di uno studio approfondito sull'argomento e su una costante vigilanza delle eventuali manifestazioni giurisprudenziali, delle Corti di merito, al fine di consentire un tempestivo intervento in sede di impugnazione contro l'affermarsi di un indirizzo che ci sembra nettamente contrario alla Costituzione ed alle leggi vigenti.

#### V. ANDRIOLI: **Sequestro di giornali e libertà di stampa.** «Il Foro italiano», 1959, I, 1754.

Si tratta di una acuta e vivace critica alla sentenza della Corte di Appello di Roma del 14 luglio 1959, in causa Ministero Interni contro Quarra con la quale la Corte, in adesione ai principi già affermati dalla Corte Suprema di Cassazione (v. in questa *Rassegna*, 1958, 87), ha escluso la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della domanda di risarcimento di danno derivante da sequestro di giornali murali, pretesamente illegittimo adottato in applicazione dell'art. 2 del T.U. di P.S. L'Andrioli sostiene, in definitiva, che l'art. 2 sopra citato è in netto contrasto con l'art. 21 della Costituzione, ma si dà carico dell'orientamento assunto dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 8 del 1956, nella quale si riconosce infondata la questione di costituzionalità relativa al citato art. 2, ma nel contempo « vengono enucleati alcuni significati interpretativi » della norma che, se fossero concretamente seguiti dall'autorità, determinerebbero la incostituzionalità della norma medesima. L'Andrioli definisce il problema che sorge da questa sentenza « il più appassionante tra quelli cui l'attività della Corte Costituzionale ha dato vita » e riconosce che al suo soddisfacente scioglimento si oppongono « quasi insormontabili difficoltà ». Comunque, la questione di costituzionalità dell'articolo 2 sopra citato è nuovamente stata esaminata dalla Corte Costituzionale che ne ha riconosciuto, in Camera di Consiglio, la manifesta infondatezza. A questo proposito ci preme qui riaffermare quanto abbiamo già scritto nella *Rassegna* (loco cit.) e cioè che, una volta che la giurisprudenza della Corte Suprema non nega il giudice al privato che si pretende leso da un provvedimento adottato ex art. 2 citato, il mantenimento di tale disposizione nell'ordinamento giuridico italiano, risponde a quelle innegabili esigenze di tutela urgente ed eccezionale dell'ordine pubblico e della sicurezza pubblica e cioè della esistenza stessa della collettività organizzata.

#### A. TORRENTE: **Panorama di giurisprudenza della Cassazione.** «Rivista di Diritto Civile», 1959; 2° quadrimestre del 1959, p. 541.

Di questa Rassegna, la cui importanza è superfluo sottolineare, anche in relazione alla persona del suo Autore, segnaliamo soprattutto, oltre le sentenze rese in cause nelle quali è stata parte l'Amministrazione dello Stato, anche la sentenza in materia di *culpa in contrahendo* (pag. 544) nella quale si esclude che « versi in colpa precontrattuale la parte che ometta di fare rilevare all'altra l'esistenza di norme giuridiche dalle quali potrebbe derivare l'invalidità del contratto ». L'argomento vale, naturalmente, anche per tutti quei casi nei quali si pretenda di attribuire responsabilità per colpa precontrattuale all'Amministrazione dello Stato nel caso in cui i contratti stipulati tra i funzionari competenti non abbiano riportato la prescritta approvazione.

#### **Rassegna di giurisprudenza sulla imposta di registro,** a cura di MARCELLO PEPE. Ed. Giuffrè, Milano, 1959.

Conformemente alle altre pubblicazioni della Raccolta di Giurisprudenza amministrativa tributaria diretta da Zanobini, Pescatore e Torrente, la presente opera espone il commento, articolo per articolo della fondamentale legge del registro.

Naturalmente, le leggi che concernono il tributo non si fermano al T.U. del 1923, ma fino ad oggi numerosissime se ne sono susseguite.

Di queste, almeno di quelle che presentano carattere generale, quali le leggi sui procedimenti davanti le commissioni tributarie, si è tenuto conto, riportando il testo delle disposizioni più importanti e illustrando le questioni che più possono interessare in ordine a quel procedimento specie in materia di impugnazione.

La consultazione viene agevolata da un particolareggiato sommario disposto dopo il testo di ogni articolo, e che dà la visione del commento, nonché dall'indice analitico.

Sebbene l'opera è presentata come una esposizione delle decisioni giurisprudenziali, tuttavia è stata tenuta presente la dottrina, specie in merito alle questioni più dibattute e continuamente troviamo citati l'UKMAR, il BERLIRI, il RASTELLO, nonché le ultime due pubblicazioni del *Contenuto dello Stato* (dal 1940 al 1955).

Senza pretese dottrinarie, come viene premesso nella prefazione, l'Autore si è preoccupato di dare una esposizione critica della legge di registro, attraverso la elaborazione giurisprudenziale di questi ultimi anni.

Possiamo dire che sotto certi aspetti ci troviamo di fronte ad un testo istituzionale.

Infatti, specie a proposito delle tasse sugli atti vengono premesse e illustrate le nozioni dei vari negozi giuridici e così le varie categorie di atti amministrativi (concessioni, autorizzazioni), cercando, prima di esporre le questioni cui l'applicazione

cazione del tributo ha dato luogo, di dare una nozione esatta dei vari istituti giuridici, nozioni ricavate dal campo civilistico ed amministrativo.

Dal commento dei primi articoli si pone in luce il carattere della imposta di registro, il suo presupposto e l'oggetto e si passa quindi a considerare i concetti di imposta principale, complementare e suppletiva, nonché di imposta fissa, graduale, proporzionale e progressiva, e così quello di atto tassabile e di disposizione, di cui all'articolo 9 della l.g.

L'irrilevanza degli eventi ulteriori alla formazione dell'atto è trattata nei suoi limiti e nella sua portata, considerando i casi di revoca, annullamento, rescissione, condizionale risolutiva, esaminando peraltro il problema se l'irrilevanza degli eventi successivi spieghi efficacia anche allorché l'atto non sia stato mai presentato alla registrazione (n. 7276).

È circa la ripetizione di imposta di cui all'articolo 14 n. 2 della legge, che ammette la restituzione della tassa pagata per gli atti dichiarati nulli, mentre sulla nozione di vizio radicale, le opinioni sono pacifiche, intendendosi un vizio che porti ad una nullità assoluta, non altrettanto pacifico è il significato dell'inciso « indipendentemente dalla volontà e dal consenso delle parti ». Nella rassegna delle decisioni, delle quali vengono riportati i punti essenziali delle motivazioni, è dato rinvenire due concezioni che differiscono tra loro in quanto nell'una si considera la mancata partecipazione della volontà delle parti in ordine agli effetti del negozio come implicita nel concetto di nullità radicale, laddove nell'altra si considera come connaturale ad ogni negozio nullo la partecipazione delle parti alla causa della nullità. Si passa quindi ad una casistica della quale ricorderemo l'ipotesi in cui un *falsus procurator* aveva venduto ad altri, consapevoli del difetto di rappresentanza, un immobile di proprietà di un terzo (n. 82) l'ipotesi di vendita a non domino (n. 84), di atto stipulato senza la preventiva autorizzazione amministrativa (n. 85), e viene trattato poi il problema della simulazione assoluta (n. 83).

Da segnalare è la trattazione del regime tributario degli atti sottoposti ad approvazione, autorizzazione o visto di legittimità. Attraverso una rassegna critica della dottrina e della giurisprudenza, viene posto in evidenza la tesi sempre sostenuta dall'Avvocatura nel senso che tali atti non costituiscono un c.d. atto complesso con il provvedimento d'approvazione ecc., che rappresenta invece semplice condizione d'efficacia, con la conseguenza della immediata registrazione nel caso che ad essi sia data esecuzione, nonostante non sia intervenuta l'approvazione dell'autorità di controllo (n. 92 e segg.).

La differenza del diverso trattamento degli atti sottoposti a condizione sospensiva e degli atti soggetti ad approvazione, omologazione ecc. nel senso che i primi ancorché inefficaci sono tuttavia assoggettati all'obbligo immediato della registrazione, mentre, i secondi dovranno essere registrati solo dopo che l'approvazione sia intervenuta, viene spiegata non perchè quest'ultima sia con-

dizione che riguarda l'efficacia, bensì nella preoccupazione di evitare evasioni fiscali, essendo estremamente difficile per la finanza accertare se la condizione sospensiva apposta ad un atto sia verificata; preoccupazione che viene meno nel caso degli atti sottoposti ad approvazione o omologazione, perchè la comunicazione del relativo provvedimento, oltre che essere affidata all'iniziativa delle parti contraenti, è devoluta agli organi stessi dell'autorità che ha emesso il provvedimento (n. 99-105).

Passando poi ai singoli negozi giuridici, ampiamente trattato è il regime tributario della donazione, con speciale riferimento al dibattuto problema se, ai fini della imposta globale il cumulo delle donazioni debba operarsi rispetto a tutte le donazioni fatte dal donante con atti separati anche a favore di donatari diversi (n. 230). La donazione remuneratoria, quantunque non abbia formato oggetto di decisioni giurisprudenziali, è egualmente trattata con premesse di carattere generale in ordine al concetto di tale forma di donazione e con richiami alla dottrina (n. 212).

Viene pure trattata la presunzione di donazione nei trasferimenti tra coniugi e in particolare la validità delle certificazioni bancarie quali prove atte a vincere la presunzione, e la divisione *inter vivos* per atto tra vivi, che deve configurarsi come donazione, anche sotto l'impero del nuovo codice (226-238).

Si pongono poi le differenze tra il contratto di mandato e il contratto di opera, secondo il codice civile (n. 239); e si passano in esame tutti i casi di mandato (procura, delegazione, *cessio bonorum*, mandato ad alienare ecc.) tenendo presente oltre le decisioni giurisprudenziali, le opinioni espresse dagli autori in dottrina (n. 240-248).

Sul trasferimento dei beni mobili e immobili è da rilevare la questione se il 1° comma dell'art. 46, abbia carattere generale o eccezionale. Attraverso una rassegna della dottrina e della giurisprudenza, in materia scarsa, il testo perviene alla soluzione che il detto principio abbia carattere generale (n. 251).

Trattazione accurata è pure dedicata al regime tributario delle pertinenze, dopo che l'entrata in vigore del nuovo Codice civile ha abolita la categoria degli immobili per destinazione, di cui è parola nel 1° comma dell'art. 46 e nell'art. 47 (n. 252 e segg.).

Sui contratti di appalto e di *locatio operis* si premettono le relative nozioni facendo osservare come non sempre riesce facile in pratica distinguere tra contratto d'appalto e quello di vendita o di somministrazione, allorché il contratto comprenda insieme all'opera la fornitura di materie, merci o prodotti (n. 322), quindi si esaminano gli appalti e le forniture alla P.A., nonché tra privati.

Si accenna alla differenza tra appalto e commissione, appalto e concessione di pubblici servizi (327-343-345 sub art. 56), appalto e trasporto. Su quest'ultimo punto si tratta diffusamente circa la questione dell'obbligo della denuncia delle convenzioni verbali di trasporto, obbligo sostenuto

dalla Amministrazione, ma che non ha trovato consenso nella giurisprudenza della Cassazione. Con richiami in dottrina il testo si associa all'opinione della Suprema Corte, criticando la tesi della Finanza che si basa sulla considerazione che la intrinseca natura del contratto di trasporto è una *locatio operis* e come tale va assoggettata al regime tributario dell'appalto (n. 336).

Si accenna pure alla dilazione del pagamento dell'imposta nei contratti scritti d'appalto e, sebbene non vi siano stati precedenti giurisprudenziali, si pone in evidenza come nel caso di risoluzione o di rescissione del contratto di appalto, così come per il principio della irrilevanza degli eventi ulteriori, resta in vita l'obbligo del pagamento del tributo, così si mantiene anche il beneficio della ratizzazione (n. 321).

Le concessioni di pubblici servizi vengono ampiamente trattate e tutte le questioni che si sono presentate in proposito (differenza con l'autorizzazione amministrativa, proventi lordi, corrispettivi e spese occorrenti per l'esercizio ecc.) sono ampiamente illustrate, come pure si accenna alla questione delle cessioni, rinnovazione e proroghe delle concessioni d'acqua, gas, ed energia elettrica, in merito alle quali la giurisprudenza, che sempre aveva accolto la tesi della Finanza, con una recente sentenza della Cassazione è andata di contrario avviso estendendo l'aliquota ridotta dello 0,20% che prima aveva ritenuto applicabile solo agli atti originari di concessione (n. 342-355).

Trattandosi della registrazione delle sentenze è da segnalare la differenza agli effetti tributari tra sentenza che revoca un atto in frode ai creditori e la sentenza di simulazione, ove è posto in chiaro come, mentre la sentenza di revocazione non è assoggettabile alla imposta di trasferimento, in quanto non ha nè lo scopo di annullare il contratto compiuto, nè di fare rientrare il bene oggetto del negozio di trasferimento nel patrimonio del donante, ma semplicemente di riparare alla frode commessa ai danni dei creditori, la azione di simulazione tende a sciogliere un contratto e va soggetta alla imposta di trasferimento per la retrocessione del bene.

Viene pure considerata l'imposta sui decreti ingiuntivi di cui all'art. 28 del D.L. 7 agosto 1936, n. 1531 (n. 408-412).

Circa la formalità della registrazione viene trattato il problema della registrazione di ufficio con la relativa nozione di possesso legittimo di un atto da parte della Finanza (n. 415-422). A proposito della competenza territoriale degli uffici che debbono procedere alla registrazione (art. 89 l.r.), viene affrontato il problema della derogabilità o meno di tale competenza con la conseguenza che la violazione della norma dell'art. 89 l.r. possa portare la nullità della registrazione e dell'accertamento fiscale: la Cassazione ebbe a pronunziarsi per la derogabilità, successivamente alcune decisioni della Commissione centrale hanno ritenuto la competenza territoriale assolutamente inderogabile; e quest'ultima opinione è accolta dal testo (n. 436).

La solidarietà delle parti contraenti e interessate nei riguardi della Finanza, è stata trattata con una ricca citazione di massime giurisprudenziali, e vengono considerati ai fini di tale obbligo il mandatario, il curatore del minore, il curatore fallimentare, il fallito concordatario, il sequestratario e il garante, l'amministratore e il liquidatore di una società, l'originario stipulante nei contratti per persona da nominare, i testimoni, i procuratori *ad lites* e così via. E' stato tenuto altresì presente e ampiamente illustrato il principio della solidarietà processuale, per cui tutti i debitori assumono la figura di un consorzio sin dal sorgere del debito di imposta, onde vicendevolmente si rappresentano in tutti gli atti dello accertamento del rapporto tributario, con la conseguenza che gli atti di accertamento, anche se svolti contro uno solo, sono efficaci contro tutti anche per quanto riguarda il termine di impugnazione. Sono state esposte inoltre alcune decisioni che hanno portato un temperamento a detto principio come ad esempio, rispetto agli eredi del condebitore solidale, nonchè rapporti interni tra i vari condebitori (n. 450 - 469).

Merita segnalazione la materia del privilegio fiscale che assiste la imposta di registro, ove tra l'altro si illustra la questione se il terzo possessore che abbia pagato il tributo ha diritto di surrogarsi al fisco ed agire contro il primo compratore (478 - 489).

Circa la sospensione del giudizio per la mancata registrazione di documenti esibiti, la Corte di Appello di Firenze aveva ritenuto applicabile l'art. 297 C. p. c. ai fini della riassunzione; ma giustamente vien fatto osservare che l'art. 297 C.p.c. prevede delle cause specifiche di sospensione, la cui cessazione non dipende dalla attività delle parti, per cui nella specie di che trattasi, debba trovare applicazione l'art. 307 C.p.c. che commina l'estinzione del processo nel caso in cui, cancellata la causa dal ruolo per effetto della sospensione del giudizio, l'inattività delle parti si sia protratta per oltre un anno dal provvedimento di cancellazione (n. 504).

La prescrizione del tributo di registro è stata ampiamente trattata, tenendo presente le motivazioni delle decisioni e le ragioni che hanno portato ad una certa uniformità di indirizzo giurisprudenziale sulle varie e delicate questioni che l'istituto presenta (n. 525-551).

Il giudizio di opposizione in via amministrativa è stato sommariamente esaminato, tenendo presente le varie leggi da cui è regolato, mentre per quanto riguarda il giudizio davanti ai tribunali sono state riportate tutte le questioni presentatesi in giurisprudenza, fra le quali i requisiti formali dell'ingiunzione fiscale, la condanna dell'Amministrazione alle spese del giudizio, la rappresentanza processuale della stessa, ed infine in tutti i suoi aspetti è stato considerato il precetto del *solve et repete*, illustrandone la natura, i limiti, la prova e il tempo del pagamento, gli effetti processuali e la sua costituzionalità (n. 552 e seguenti).

Anche la tariffa e le tabelle allegate alla legge di registro vengono esposte articolo per articolo, però, in calce alle singole norme, è semplicemente riportato il testo delle massime giurisprudenziali più recenti, senza alcun commento di carattere critico e richiami dottrinari, come è stato fatto invece nel commento alla legge.

G. S.

**GUIDO D'ANGELO: Appunti in tema di competenza della Magistratura Ordinaria a giudicare *incidenter tantum* della legittimità delle licenze edilizie in deroga.** « Rivista Giuridica dell'Edilizia », 1959, II, 189 e segg.

1) Riteniamo utile segnalare una nota del D'Angelo in tema di competenza della Magistratura Ordinaria a giudicare *incidenter tantum* sulla legittimità delle « licenze edilizie in deroga », perchè alla luce dello specifico argomento vengono riproposte le questioni di fondo dei limiti di applicabilità dell'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo e dei limiti di giurisdizione tra il Consiglio di Stato e A. G. O.; problemi che, nonostante il costante studio dottrinale e giurisprudenziale, restano sempre aperti a nuove elaborazioni e approfondimenti che ben spesso rischiano di mettere di nuovo in discussione anche quei punti che più sembrano consolidati.

2) L'Autore, nel chiarire i termini della questione, ricorda che nell'attuale dopoguerra, i Comuni, in forza dei poteri di deroga previsti dai regolamenti edilizi, hanno più volte autorizzato l'esecuzione da parte dei privati di costruzioni non contenute nei limiti, specialmente di distanza e di altezza, stabiliti nei regolamenti medesimi.

E perciò si è presentato più volte il caso di un proprietario, interessato all'osservanza delle norme del regolamento comunale, il quale, in base all'art. 872 C.C., abbia convenuto in giudizio avanti l'A.G.O. il costruttore di un edificio non conforme alle prescrizioni regolamentari, e che questi abbia risposto producendo una « licenza in deroga » di cui però l'attore eccepisca l'illegittimità si pone così il problema sull'ammissibilità e sui limiti di un sindacato incidentale della legittimità della licenza comunale da parte del Giudice Ordinario.

3) L'A. compie un accurato esame dell'evoluzione della giurisprudenza in materia della Suprema Corte: questa dapprima (cfr. Sez. Un. 21 gennaio 1956, n. 184 in « Foro it. », 1956, I, 1 e 1321) negò la propria giurisdizione, sul rilievo che, non contestandosi il potere di deroga della Autorità comunale, il diritto dell'attore doveva ritenersi affievolito e quindi degradato a interesse legittimo.

Successivamente, la Suprema Corte ammise (cfr. tra le altre, Cassazione, 20 giugno 1958, n. 2140, « Riv. Edil », 1958, I, 540) il sindacato *incidenter tantum* dell'A.G.O. sulla liceità ma non sulla legittimità della licenza, al limitato fine, cioè, di accertare se esisteva un potere di deroga e se esso era stato effettivamente eserci-

tato dall'Autorità Comunale; nell'affermativa, il giudice dovrebbe limitarsi a respingere la domanda perchè l'attore non potrebbe vantare una posizione di diritto soggettivo perfetto, che dovrebbe intendersi venuto meno per effetto dello esercizio del potere di deroga da parte dell'Autorità Comunale. Resterebbe in tal caso sottratto al G.O. ogni esame anche incidentale sulla legittimità della licenza, che spetterebbe solo e in via principale al Giudice Amministrativo.

Successivamente la Cassazione (Sez. Un., 3 febbraio 1959 n. 326, in Foro Pad. », 1959, I, 409) ha riesaminato la questione ed ha ammesso il sindacato dell'A.G.O. non solo sulla liceità della licenza (esistenza di un potere di deroga e suo effettivo esercizio), ma anche — *incidenter tantum* — sulla legittimità di essa.

E tale è lo stato attuale della giurisprudenza, confermato nelle successive sentenze della Suprema Corte, (Cass., Sez. Un., 14 marzo 1959, n. 762, in « Foro Amm. » 1959, II, 1, 98; 21 marzo 1959, n. 864, ivi, II, 1, 122; 21 maggio 1959, n. 1532, ivi « Mass. Cass. », 92 e Sez. I, 6 giugno 1959, n. 1706 in « Riv. Giur. Edil » 1959, 5, 348; nonostante la contraria opinione dell'A. il quale ritiene che in tali giudicati la S.C. avrebbe attenuato l'indirizzo precedente, escludendo di nuovo il sindacato *incidenter tantum* di legittimità: l'obiettiva lettura delle sentenze porta peraltro, ad escludere che, dopo la sentenza del 3 febbraio 1959, n. 326, la Cassazione abbia mutato indirizzo.

4) Dopo tale *excursus* giurisprudenziale, l'A. procede ad una serrata critica contro la posizione assunta dalla Cassazione nella sentenza 3 febbraio 1959, n. 326 e afferma che, pur non contestando in astratto l'applicabilità dell'art. 5 della legge 1865, n. 2248, l'esclusione di tale principio (e la conseguente impossibilità di ammettere il sindacato incidentale sulla legittimità da parte dell'A.G.O.) nascerebbe dal fatto che « non sembra facile ipotizzare casi in cui delle questioni di diritto soggettivi abbiano come pregiudiziali delle questioni relative ad atti amministrativi lesivi di interessi legittimi ».

Per giungere a tale conclusione l'A., afferma, in sostanza, che di fronte all'esplicito potere di deroga contemplato nei regolamenti comunali, il diritto soggettivo che in forza dell'art. 872 C.C. il privato può vantare all'osservanza dei limiti posti dagli stessi regolamenti degrada a interesse ogni volta che di fatto quel potere risulti esercitato. Il G.O. non può pertanto che limitarsi a constatare che la posizione di vantaggio fatta valere dall'attore non è un diritto soggettivo ma un interesse legittimo o comunque un diritto affievolito, con la conseguenza di dover rigettare l'azione dichiarando il proprio difetto di giurisdizione a favore del Giudice Amministrativo per il giudizio di legittimità della licenza.

Da tale conclusione l'A. ritiene di poter trarre ulteriori corollari estendendo il principio in genere a tutti gli atti permissivi o di concessione della P.A., nel senso che l'esistenza di un tale atto affievolirebbe la posizione di diritto soggettivo del terzo, la cui azione sarebbe quindi impro-

ponibile avanti l'A.G.O. in mancanza del previo annullamento dell'atto avanti al Giudice Amministrativo.

5) Abbiamo esposto il contenuto dell'articolo cercando di far risaltare la struttura logica del ragionamento dell'A. e dobbiamo dare atto che le conclusioni a cui perviene sono esposte con molta cautela e con l'espressa ammissione che il tema merita un maggiore approfondimento.

Non possiamo peraltro non manifestare il nostro dissenso, non solo sui corollari ai quali giunge il D'Angelo (e che sono in manifesto contrasto con la elementare nozione che nell'attività permissiva la P.A. non può ledere i diritti di terzi e tanto meno affievolirli o degradarli ad interessi) ma anche nella tesi principale.

Riteniamo utile riportare, innanzi tutto, il passo più interessante della limpida sentenza 3 febbraio 1959 più volte richiamata e che ha iniziato il *revirement* della giurisprudenza (1).

« Non deve perdersi di vista che la giurisdizione amministrativa si profila come giurisdizione di annullamento di atti amministrativi, nè può quindi concepirsi là dove trattasi di una controversia tra privati, ancorchè a fondamento della pretesa di una delle parti ed in opposizione alla pretesa avversaria si invochi un atto amministrativo.

« Se questo viene in tal caso in discussione, ciò è solo indirettamente e in via incidentale, al fine non già dell'annullamento o della revoca dell'atto stesso, per cui opererebbe il divieto dell'art. 4 cont. amministrativo, bensì al fine della sua disapplicazione se non conforme alle leggi.

« Viene in altri termini in campo il principio dell'art. 5, legge predetta sul contenzioso, in forza del quale il giudice ordinario è chiamato *incidenter tantum*, ai fini puramente della decisione di merito, a portare il suo sindacato sull'atto amministrativo non solo sotto il profilo della sua liceità, e cioè dell'esistenza o meno di un potere della P.A., ma altresì sotto il profilo della legittimità, così come il giudice amministrativo a sua volta è chiamato a conoscere incidentalmente anche di questioni relative a diritti (art. 28 T. U. 26 giugno 1924, n. 1051 sul Consiglio di Stato e art. 3 T. U. 26 giugno 1924, n. 1058, sulle attribuzioni della G.P.A.); e come in questo caso l'accertamento del diritto, così nel primo caso l'accertamento della liceità o della legittimità dell'atto amministrativo, appunto per il loro carattere incidentale non sono che una tappa dell'*iter logico* che il giudice deve percorrere per pervenire alla decisione di merito senza che pertanto possa ad essi riconnettersi alcuna incidenza sulla giurisdizione ». (Sez. Un. Cassazione, 3 febbraio 1959, n. 326, in « Foro Padano », 1959, I, 409).

L'A. ha tenuto conto della forza dell'argomentazione, ma ritiene di superarla sotto un diverso profilo.

Premesso che la discriminazione di competenze tra A.G.O. e Consiglio di Stato deve avvenire

(1) Per le indicazioni bibliografiche — precise ed esaurienti — rinviamo all'articolo recensito.

in base al solo criterio della *causa petendi* e cioè della situazione giuridica sostanziale che sta a base della domanda dell'attore, valutata alla stregua della sua natura oggettiva, il D'Angelo afferma che nella fattispecie considerata la situazione soggettiva fatta valere dall'attore non è di diritto soggettivo. Invero la licenza in deroga fa venir meno nel costruttore l'obbligo di rispettare le limitazioni del Regolamento comunale, e poichè tale obbligo è il correlato del diritto che intende far valere colui che si ritiene leso dalla costruzione, ne conseguirebbe che venuto meno l'obbligo del costruttore, verrebbe meno anche il diritto correlativo del proprietario e il privato non potrebbe vantare se non un interesse al buon uso del potere da parte della P.A. Ove quindi l'attore non contesti l'esistenza del potere da parte dell'Autorità comunale e l'effettivo uso di tale potere, la sua domanda si baserebbe non su un diritto, ma su di un interesse cosicchè il Giudice Ordinario dovrebbe limitarsi a constatare l'improponibilità dell'azione, non essendovi quindi alcuna possibilità di un sindacato, sia pure *incidenter tantum*, di legittimità.

Nonostante una certa apparenza di rigore logico, ad un più attento esame l'argomentazione si rivela però sofistica.

E' infatti da rilevare che tutta la teoria della distinzione tra diritti ed interessi e norme di azione e di relazione è stata compiuta dalla dottrina e dalla giurisprudenza al fine di chiarire il *criterium discriminationis* tra giurisdizione dell'A.G.O. e del Consiglio di Stato.

Ciò presuppone quindi che il rapporto di cui si discute intercorra tra il privato e la P.A. perchè è solo in tal caso che può sorgere un conflitto di giurisdizione tra l'A.G.O. e il Consiglio di Stato.

Se un privato ha una pretesa contro un privato, non ha alcun senso scomodare la distinzione tra diritti ed interessi per la ovvia ragione che gli « interessi legittimi » possono vantarsi solo nei confronti della P.A. (1) (unica possibile destinataria delle norme di azione) e che sola la P.A. può essere chiamata avanti il Consiglio di Stato per l'annullamento dell'atto che si pretende lesivo.

L'errore in cui è incorso l'A. sta nel non aver valutato appieno la differenza tra questione preliminare di giurisdizione e questione di merito.

Nel giudizio tra privato e la P.A., ove il Giudice accerti che la causa petendi vantata dall'attore non costituisca un diritto soggettivo, ma un interesse, non può entrare nel merito ma deve dichiarare il proprio difetto di giurisdizione.

Nel giudizio tra privati, invece, ove il Giudice accerti che la *causa petendi* vantata dall'attore non abbia la consistenza di un diritto soggettivo ciò vorrà dire che non sussiste una condizione dell'azione e il Giudice deve giudicare nel merito rigettando la domanda attrice, a nulla rilevando accertare che l'attore goda di una posizione di interesse legittimo, perchè tale interesse non può

(1) Ai fini della questione in esame non ha, ovviamente, rilievo la categoria dei c.d. interessi di diritto privato.

essere vantato che nei confronti della P.A. (estranea al giudizio) e non nei confronti della parte convenuta.

Chiarito così che tra privati non viene in essere — nel senso prospettato dall'A — una questione di giurisdizione ma solo una questione di merito relativa alla esistenza o meno delle condizioni dell'azione, resta superata qualsiasi difficoltà che si opponga all'esame, da parte del G.O., — naturalmente *incidenter tantum* — sulla legittimità della licenza in deroga.

Tale esame, infatti, viene compiuto dal Giudice non in via principale e al fine dell'annullamento dell'atto amministrativo, ma solo al fine incidentale di accertare se effettivamente sussista il diritto vantato dall'attore.

E' infatti evidente che il giudizio di merito sarà diverso a seconda che la licenza venga o meno riconosciuta legittima: nel primo caso la legittimità della licenza importa la liceità della costruzione e quindi la mancanza della lesione di un diritto dell'attore; nel secondo caso la licenza riconosciuta illegittima sarà disapplicata dal Giudice che, sussistendo le condizioni dell'azione, accoglierà la domanda attrice.

Pertanto data la natura pregiudiziale della questione sulla legittimità della licenza, il G.O. non potrà non applicare l'art. 5 legge cont. amministrativo.

Nè vale obiettare — come sembra fare l'Autore — che di fronte ad un potere discrezionale dell'Amministrazione il preteso diritto del privato non potrebbe non affievolirsi e che quindi il G.O. constatato che la posizione di vantaggio invocata dall'attore non può avere — nemmeno in ipotesi — (appunto perchè affievolita dall'avvenuto uso del potere dell'amministrazione) la consistenza di diritto soggettivo, non avrebbe poi alcun potere di compiere altre indagini, risultando già chiaro che, nella specie, mancherebbe, il presupposto della giurisdizione e cioè una posizione tutelata dall'Ordinamento quale diritto soggettivo.

Anche in questa argomentazione non si tiene conto della differenza tra giudizio finale di merito e questione di giurisdizione, e si incorre in un manifesto vizio logico quando dalla pronuncia finale sulla azione si vogliono trarre argomenti per la questione di giurisdizione.

Invero è da tener presente che la questione di legittimità sorge perchè il convenuto — di fronte all'attore che lamenta una lesione di un suo diritto soggettivo — assume che l'Autorità Comunale ha emesso una licenza — in forza dei poteri di deroga stabiliti dal Regolamento Comunale — la quale rende lecito il suo comportamento.

Ora non si contesta certo che, una volta che il Giudice accerti la fondatezza dell'eccezione del convenuto ne conseguirà non solo che manca una lesione della posizione di vantaggio vantata dall'attore, ma anche che tale posizione non ha la consistenza di un diritto soggettivo.

Ma non si vede come il Giudice possa giungere a tale conclusione senza aver esaminato l'atto di licenza ed averne fatta applicazione.

E poichè l'art. 5 legge cont. amministrativo im-

pone al Giudice di non applicare gli atti amministrativi non conformi a legge, non si vede come possa escludersi un sindacato *incidenter tantum* del Giudice ordinario sulla legittimità della licenza al fine di verificare se è possibile tenerne conto in giudizio.

In altre parole, l'A. afferma che non è ipotizzabile un sindacato incidentale di legittimità sulla licenza perchè il Giudice ordinario di fronte al riconosciuto esercizio del potere di deroga deve constatare che la posizione di vantaggio dell'attore non può avere la consistenza di un diritto soggettivo, e che quindi manca il presupposto della giurisdizione.

A noi sempra, invece, che proprio per poter concludere che esiste un atto di esercizio del potere di deroga da parte dell'Autorità Comunale il G.O. debba preliminarmente e incidentalmente accertare l'esistenza dell'atto amministrativo invocato e la sua conformità a legge, dovendolo altrimenti disapplicare e cioè non tenerne conto.

Peraltro, stabilito il principio che il G.O. è competente a conoscere in via incidentale della legittimità della licenza in deroga, è da ricordare che tale esame è limitato ai vizi di incompetenza e violazione di legge. (1).

Se invece l'attore lamenti l'eccesso di potere, quale vizio della licenza concessa dal Comune al costruttore, allora il G.O., non potendo procedere a tale indagine e dovendo invece presumere la legittimità dell'atto amministrativo di licenza, dovrà rigettare nel merito la domanda; che, se invece l'attore avesse contemporaneamente adito il Consiglio di Stato allo scopo di far annullare la licenza del Comune in base al protestato vizio di eccesso di potere, allora, a nostro avviso, il G.O. dovrebbe — ai sensi dell'art. 295 C.p.c. — sospendere il giudizio in attesa che venga risolta la questione amministrativa, che si presenta pregiudiziale ai fine del decidere.

G. Z

PROF. PIETRO GASPARRI: **Sulla competenza dei Tribunali delle acque a decidere in tema di demanialità marittima.** « Acque, Bonifiche e Costruzioni », 1959, pag. 331.

Lo studio del Gasparri è, in realtà, una nota contraria alla sentenza resa dal Tribunale di Roma il 25 maggio 1959, in causa Scalfati (difeso dall'avv. Guido Cervati) Ministeri finanze e Marina Mercantile. Per ovvi motivi di buon gusto ci

(1) Come è noto la questione della ammissibilità del sindacato *incidenter tantum* di eccesso di potere da parte dell'A. G. O. è stata in questi ultimi tempi revocata in discussione da autorevoli scrittori (SANDULLI: *Manuale di diritto amministrativo*, pag. 540; GUICCIARDI: *La giustizia amministrativa*, pag. 333; CANNADA BARTOLI: *La tutela giurisdizionale del cittadino verso la P.A.*, pag. 137); peraltro l'opinione ancora dominante e seguita dalla giurisprudenza è quella di ritenere che tale sindacato esuli dai poteri del G. O. (cfr. per tutti ZANOBINI-CORSO « Dir. Amm.vo », (1954), II. 158; VITTA: « Dir. Amm.vo », (1955), I, 435.

asteniamo da ogni commento relativo alle questioni oggetto della causa, attualmente in grado di appello, riservandoci, naturalmente, di ribattere gli argomenti addotti dal Gasparri a sostegno delle tesi difensive dello Scalfati in sede opportuna.

Non possiamo però passar sotto silenzio due affermazioni (estrane alla predetta causa), che ci sembrano del tutto inesatte; l'una relativa alla appartenenza del demanio marittimo alla Regione siciliana e l'altra relativa alla competenza dei Tribunali delle acque sulle controversie fra Stato e Regione Sarda in merito all'appartenenza di un bene al demanio idrico e, perciò, regionale o marittimo e, quindi, statale.

In merito alla prima questione richiamiamo l'attenzione del cortese lettore sulla sentenza della Corte Costituzionale, n. 37 del 1958, la quale riconosce che la maggior parte, almeno, dei beni del demanio marittimo (artt. 822 C.c. e 28 C. Nav.), interessando la difesa, la polizia marittima

e la navigazione, deve considerarsi tuttora come appartenente al demanio dello Stato e non della Regione Siciliana, alla quale potranno spettare solo quei beni del demanio marittimo, che, per espresso riconoscimento dello Stato, abbiano perduto ogni interesse per la difesa o per altri servizi di carattere nazionale anteriormente alla entrata in vigore dello Statuto Speciale.

Le controversie, poi, fra Stato e Regione in merito all'appartenenza di un bene al demanio dell'uno o dell'altra e, quindi, in merito alla spettanza del potere di amministrarlo integrano un conflitto di attribuzione, devoluto alla competenza della Corte Costituzionale, come, peraltro, è stato già riconosciuto con la sentenza n. 31 del 1959 (retro, p. 30), ed esula, perciò, dalla competenza sia dei Tribunali ordinari sia dei Tribunali delle acque pubbliche.

Una diversa opinione su entrambe le questioni avrebbe, perciò, bisogno di adeguata argomentazione che nello studio in esame manca del tutto.

G. G.



# MASSIMARIO DI GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE

## Art. 2.

**LEGGE DI P. S. - MISURE DI PREVENZIONE - SORVEGLIANZA SPECIALE.** (Legge 27 dicembre 1956, n. 1423). (Sentenza n. 27/1959; Pres. Azzariti; - Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra le norme dell'art. 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e l'art. 2 della Costituzione.

## Art. 3.

**1) AUTORIZZAZIONE A PROCEDERE - REATO DI VILIPENDIO.** (Art. 313, 3° comma, Codice Penale). (Sentenza n. 22/1959, Pres. Azzariti - Rel. Gabrieli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 313, 3° comma, Codice penale e l'art. 3, 1° comma, della Costituzione.

**(IDEM PER GLI ART. 25, 101, 104, 112 DELLA COSTITUZIONE).**

**2) CANONI LIVELLARI VENETI.** (Legge 15 febbraio 1958, n. 74). (Sentenza n. 46/1959; Pres. Azzariti - Rel. Papaldo).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra la legge 15 febbraio 1958, n. 74, concernente la regolamentazione dei canoni livellari veneti, e l'art. 3 della Costituzione.

## Art. 13.

**LIBERTÀ PERSONALE - RIFIUTO DI COLLABORARE ALLO SPEGNIMENTO D'UN INCENDIO.** (Art. 652 p.p. Codice Penale). (Sentenza n. 49/1959; Pres. Azzariti - Rel. Battaglini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 652, p.p. del Codice penale e l'art. 13, p.p., della Costituzione.

## Art. 16.

**LEGGE DI P. S. - PASSAPORTO - MOTIVI POLITICI.** CT. U. Leggi di P. S. 1° comma art. 158). (Sentenza n. 19/1959; Pres. Azzariti - Rel. Caselli Avolio).

Il primo comma dell'art. 158 del T.U. delle leggi di P.S. è costituzionalmente illegittimo perchè in contrasto con l'art. 16 della Costituzione.

## Art. 17.

**LEGGE P. S. - MISURE DI PREVENZIONE - SORVEGLIANZA SPECIALE.** (Legge 27 dicembre 1956, n. 1423). (Sentenza n. 27/1959; Pres. Azzariti - Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra le norme dell'art. 5 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423 e l'art. 17 della Costituzione.

## Art. 23.

**1) ENTE NAZIONALE CELLULOSA - CONTRIBUTI.** (Legge 28 marzo 1956, n. 168). (Sentenza n. 9/1959; Pres. Azzariti - Rel. Petrassi).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra le norme contenute nella legge 28 marzo 1956, n. 168 e l'art. 23 della Costituzione.

**(IDEM PER GLI ART. 25, 41, 42, 53, 76, 77, 81, 89, 97, 100, 136 DELLA COSTITUZIONE)**

**2) AFFISSIONI - PUBBLICITÀ.** (Art. 2 del D.L.C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417). (Sentenza n. 36/1959; Pres. Azzariti - Rel. Gabrieli).

L'art. 2 del D.L.C.P.S. 8 novembre 1947, n. 1417, concernente la disciplina delle pubbliche affissioni e della pubblicità affine, è costituzionalmente illegittimo perchè in contrasto con l'articolo 23 della Costituzione in quanto comprende nella fissazione delle tariffe per il servizio di pubblicità imposizioni tributarie senza determinare criteri e limiti.

Art. 27.

1) **LEGGE DOGANALE - I.G.E. - MERCE SOGGETTA A DOGANA SPROVVISTA DEI DOCUMENTI DOGANALI.** (Art. 94 Cpv. Legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424) (Sentenza n. 33/1959; Pres. Azzariti - Rel. Battaglini).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 94 Cpv. della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 e l'art. 27, 2° comma, della Costituzione.

2) **INFORTUNI SUL LAVORO - MISURE DI PREVENZIONE** (D. P. R. 7 gennaio 1956, n. 164). (Sentenza n. 39/1959; Pres. Azzariti - Rel. Jaeger).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 77 del D.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, contenente norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni, e l'art. 27, 1° comma, della Costituzione.

Art. 41.

1) **COMMERCIO AMBULANTE - DISCIPLINA** (Art. 3 legge 5 febbraio 1934 n. 327). (Sentenza n. 32/1959 Pres. Azzariti - Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 3 della legge 5 febbraio 1934, n. 327 e l'art. 41 della Costituzione.

2) **TUTELA DELLE STRADE - CIRCOLAZIONE - PUBBLICO SERVIZIO DI AUTOVEICOLI A NOLEGGIO.** (Art. 133 del T.U. 8 dicembre 1933, n. 1740). (Sentenza n. 35/1959; Pres. Azzariti - Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 133 del T.U. 8 dicembre 1933, n. 1740, contenente norme per la tutela delle strade e per la circolazione e l'articolo 41 della Costituzione.

Art. 42.

1) **DISTANZE NELLE COSTRUZIONI - LIMITAZIONI ALLA PROPRIETÀ PRIVATA.** (Art. 875 C.c.). (Sentenza n. 38/1959; Pres. Azzariti - Rel. Manca).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'inciso contenuto nell'art. 875 del C.c. « ovvero a distanza minore della metà di quella stabilita dai regolamenti locali » e l'art. 42 della Costituzione.

(IDEM PER GLI ARTT. 43 e 44 DELLA COSTITUZIONE).

2) **CANONI LIVELLARI VENETI.** (Legge 15 febbraio 1958, n. 74). (Sentenza n. 46/1959; Pres. Azzariti - Rel. Papaldo).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra la legge 15 febbraio 1958, n. 74, concernente la regolamentazione dei canoni livellari veneti e l'art. 42, 3° comma, della Costituzione.

Artt. 70-76.

1) **DISCIPLINA FISCALE LAVORAZIONE SEMIOLEOSI - CONTRABBANDO.** (Art. 31 del D. P. R. 11 Luglio 1953, n. 495 e art. 48 D. P. R. 22 dicembre 1954, n. 1217). (Sentenza n. 20/1959; Pres. Azzariti - Rel. Petrocelli).

L'art. 31 del D.P.R. 11 luglio 1953 n. 495 e, conseguentemente dell'art. 48 del D.P.R. 22 dicembre 1954, n. 1217 è costituzionalmente illegittimo perchè in contrasto con gli artt. 70 e 76 della Costituzione.

2) **PENSIONI - INVALIDI DI GUERRA - SOSPENSIONE PENSIONI.** (Art. 26 del D. P. R. 26 aprile 1957, n. 818). (Sentenza n. 24/1959; Pres. Azzariti - Rel. Cappi).

L'art. 26 del D.P.R. 26 aprile 1957, n. 818 è costituzionalmente illegittimo perchè in contrasto con gli artt. 70 e 76 della Costituzione.

Art. 76.

**INFORTUNI SUL LAVORO - MISURE DI PREVENZIONE.** (D. P. R. 7 gennaio 1956, n. 164). (Sentenza n. 39/1959; Pres. Azzariti - Rel. Jaeger).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra il D.P.R. 7 gennaio 1956, n. 164, contenente norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni, e l'articolo 76 della Costituzione.

Artt. 76-77.

**DISTANZE NELLE COSTRUZIONI - LIMITAZIONI ALLA PROPRIETÀ PRIVATA.** (Art. 875 C.C.). (Sentenza n. 38/1959; Pres. Azzariti - Rel. Manca).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'inciso contenuto nell'art. 875 C.c. « ovvero a distanza minore della metà di quella stabilita dai regolamenti locali » e gli artt. 76 e 77 della Costituzione.

Art. 103.

19) **ORDINAMENTO GIUDIZIARIO - COMPETENZA DEI TRIBUNALI MILITARI IN TEMPO DI PACE.** (Art. 6 D.L.L. 21 marzo 1946 n. 144). (Sentenza n. 48/1959; Pres. Azzariti - Rel. Petrocelli).

Non sussiste contrasto determinante illegittimità costituzionale tra l'art. 6 del D.L.L. 21 marzo 1946, n. 144, contenente norme dirette a regolare il passaggio dell'applicazione della legge penale di guerra all'applicazione di quella di pace e l'art. 103, 3° comma, della Costituzione.

# RACCOLTA DI GIURISPRUDENZA

**COMPETENZA - Regolamento di competenza - Sentenza di primo grado che ha pronunciato solo sulla competenza - Appello dichiarato inammissibile - Ricorso per Cassazione.** (Cassazione Sezione Unite, 22 maggio 1959, n. 1572 - Oggioni, Pece, Maccaroni (conf.) - Soc. Raff. Brutia c. Finanze.

La sentenza di secondo grado, la quale abbia dichiarato inammissibile l'appello nei confronti di una decisione di primo grado che avera statuito solo sulla competenza, può essere denunciata in Cassazione solo a mezzo del ricorso ordinario e non anche a mezzo del regolamento di competenza.

## INCOMPETENZA E INAMMISSIBILITÀ

La sentenza che si annota è l'ultima in ordine di tempo che sia stata pronunciata sulla controversa questione, per la risoluzione della quale il maggior contrasto si ravvisa proprio in seno alla Cassazione: infatti, mentre con decisioni n. 1319 del 1952 a Sezioni Unite e n. 2014 del 1958 si era statuito in conformità alla sentenza surriportata, al contrario in un maggior numero di casi (Sez. Unite n. 1384 del 54; n. 1480 del 54; 1740 e 2271 del 1956; 2669 del 1957) è stato deciso che la sentenza di secondo grado che abbia dichiarato inammissibile l'appello nei confronti di una decisione di primo grado che aveva statuito solo sulla competenza, potesse essere denunciata in Cassazione solo a mezzo del regolamento di competenza con la conseguente inammissibilità del ricorso ordinario, senza che quest'ultimo potesse essere utilizzato ai fini del regolamento, a causa dell'avvenuta scadenza del termine della comunicazione della sentenza d'appello.

La soluzione adottata in questi ultimi giudicati si basa in sostanza sulla considerazione che la pronuncia del giudice di secondo grado, nel dichiarare la non ammissibilità dell'appello, si limita a decidere una questione di competenza, sia pur funzionale per gradi e che non è pertanto ammissibile contro la medesima che il regolamento necessario di competenza; tale argomentazione è condivisa dalla dottrina (ANDRIOLI: Commento al C. p. c., vol. I, p. 160; CIOFFI: Commento al C. p. c., I, 161) che purtuttavia non consta abbia approfondito l'esame sulla questione.

Fra queste due opposte tesi che travagliano la Cassazione, quella, più recente, condivisa auto-

evolmente dalla sentenza che si annota, sembra senz'altro preferibile, tuttavia in base a considerazioni parzialmente diverse da quelle esposte nella motivazione. Questa invero si regge sostanzialmente su due argomenti: in primo luogo si afferma che, costituendo oggetto del proposto regolamento di competenza il decidere se sia o meno ammissibile l'appello contro quella determinata sentenza di primo grado e non essendo fra loro fungibili regolamento ed appello, la Corte di Cassazione non è investita del potere-dovere di decidere sulla competenza del giudice di primo grado, come invece lo sarebbe ove il giudice d'appello avesse deciso sulla competenza o incompetenza di quest'ultimo. In secondo luogo, premesso che scopo e caratteristica propri del regolamento sono quelli, meramente strumentali, di fissare in modo definitivo dinanzi a quale giudice il processo deve avere il suo svolgimento, si riconosce che nel caso concreto la perseguibilità del giudizio di merito sarebbe assicurata non in ogni caso, ma solo nell'ipotesi che la Cassazione statuisca che il giudice d'appello debba procedere a quell'esame dell'impugnazione, da lui ingiustamente declinato, e si conclude pertanto asserendo l'inammissibilità del regolamento di competenza, di cui difetterebbero i presupposti e la specifica funzione.

Ora queste argomentazioni appaiono, specie ove si tenga conto di quelle addotte dai sostenitori della tesi opposta, insufficienti e, per quanto riguarda la prima, superflue. E' pacifico infatti, nè è contestato da alcuno che ricorrendosi in Cassazione per denunciare una sentenza d'appello che ha ritenuto inammissibile l'appello stesso, oggetto della cognizione del Giudice di diritto non potrà essere che l'esame dell'ammissibilità o meno del mezzo di impugnazione e non già questioni direttamente interessanti la sentenza o il procedimento di primo grado, ivi comprese quindi quelle relative alla competenza del primo giudice. Però con questo non si dice nulla di decisivo contro l'opinione di quanti ritengono che la dichiarazione di inammissibilità dell'appello equivalga ad una dichiarazione di incompetenza funzionale del giudice che la pronuncia, perchè è appunto questa pretesa equivalenza che occorrerebbe preliminarmente dimostrare erronea per poi poter asserire, come ha fatto la Cassazione, che trattandosi di ammissibilità, non ricorre il presupposto del regolamento di competenza: sembra in altri termini evidente la petizione di principio. Che se

poi con tali affermazioni la Suprema Corte avesse voluto intendere che non può darsi regolamento di competenza contro le sentenze d'appello che confermano o riformano quella del primo giudice sul punto della competenza, la motivazione sarebbe contraddittoria e inaccettabile: accolto infatti il principio dell'ammissibilità del regolamento anche contro le sentenze di secondo grado, ingiustificato sarebbe limitare questo alle sole sentenze che avessero deciso sulla competenza del giudice d'appello.

Nè maggiormente determinante ai fini della soluzione del problema, sembra essere la seconda argomentazione della Cassazione. Con questa infatti, per quanto sia stata felicemente colta la normale funzione del regolamento di competenza, che è quella di ottenere con un procedimento celere la parola definitiva su un presupposto processuale che, appunto in quanto tale, non può essere fine a se stesso, non si è ancora superata ogni obiezione, innanzi tutto perchè dalla riconosciuta impossibilità in casi concreti, del raggiungimento del fine prestabilito non scaturisce necessariamente l'inammissibilità del mezzo giuridico a quel fine preposto: è invero appena il caso di notare che la giustificazione di un istituto giuridico va considerata riguardando la sua utilità rispetto alla maggior parte dei casi. Senza contare poi che così decidendo, in pratica il giudice si sostituisce al legislatore: stabilire dall'accertata inutilità di un istituto la sua inapplicabilità, è compito tipico della legge, mentre il giudice deve limitarsi ad accertare l'esistenza dei presupposti nel caso concreto. Inoltre, può ben riconoscersi che il regolamento di competenza tende ad assicurare la perseguibilità del giudizio di merito, ma questo è soltanto effetto normale e non necessario: si consideri ad esempio il caso che la Cassazione, tenuta a decidere su un proposto regolamento, accerti che nessun giudice è competente a conoscere di quella causa, vale a dire accerti un difetto di giurisdizione: non potrà in tal caso il Supremo Consesso esperire la funzione di regolatore della competenza, cui pur è stato chiamato, nè si realizza lo scopo del regolamento di assicurare il proseguimento del giudizio di merito e purtuttavia non potrà certo il regolamento di competenza essere dichiarato inammissibile.

Sembra pertanto che la decisione delle Sezioni Unite, per avendo esattamente avvertito le anomalie del proposto regolamento nella fattispecie concreta, non abbia afferrato il punto essenziale, o perlomeno non lo abbia svolto sufficientemente.

\* \* \*

In effetti, poichè requisito essenziale per la proponibilità del regolamento a norma dell'art. 42 C. p. c. è l'esistenza di una sentenza che abbia pronunciato sulla competenza, l'indagine più attenta andava appunto indirizzata sulla questione se potesse ritenersi o meno sentenza sulla competenza quella che aveva dichiarato inammissibile l'appello. Su questo punto invece la Cassa-

zione sembra sorvolare, limitandosi ad una affermazione non motivata, mentre una decisione più convincente (Cassazione Sez. III, 14 giugno 1958, n. 2014) aveva rilevato la differenza fra questioni di competenza e questioni di ammissibilità e la conseguente improponibilità del regolamento di competenza contro queste ultime. Si legge infatti nella motivazione della citata sentenza: «non si dubita che si possa proporre regolamento contro le sentenze d'appello che abbiano deciso sulla competenza propria del giudice d'appello adito. Ma questa ipotesi attiene solo al caso della identificazione del giudice designato dalla legge a decidere dell'appello e non sembra quindi agevole ricondurre nell'ambito di questa ipotesi quella in cui il giudice abbia deciso, nell'uno o nell'altro senso la questione se, in relazione al contenuto della sentenza di I grado dovesse esperirsi l'appello o il regolamento... si prospetta allora una questione ben diversa, cioè una questione di ammissibilità del gravame».

Il concetto, appena abbozzato, poteva essere approfondito: è chiaro invero che competenza ed ammissibilità son cose ben diverse, agiscono in campi tanto differenti e tanto occasionali sono i nessi fra di loro, che non può la contraria opinione, esser cioè la sentenza che dichiara inammissibile l'appello una sentenza dichiarativa di incompetenza funzionale, essere fondatamente sostenuta altro che ignorando le caratteristiche essenziali dei due istituti. La competenza infatti, come è noto, sta a designare la ripartizione della giurisdizione fra i giudici ordinari, designa cioè la sfera delle attribuzioni assegnata in concreto a ciascun giudice e che ciascuno d'essi può esercitare si che, tradizionalmente e sinteticamente vien definita la misura della giurisdizione (CHIOVENDA: Principi pag. 483). L'ammissibilità invece, o l'inammissibilità è la conseguenza della perfezione o rispettivamente dell'imperfezione di determinati atti processuali, imperfezione dalla quale la legge fa scaturire qualcosa di più della semplice irregolarità, ma qualcosa di meno della nullità dell'atto, nel senso che l'inefficacia che ne deriva si limita all'atto medesimo senza comunicarsi agli atti successivi: ciò si desume a contrariis, dal carattere estensivo della nullità (v. CARNELUTTI: Istituzioni del Nuovo Processo Civile Italiano 51, vol. I, p. 359). In concreto il codice parla di inammissibilità con riferimento a determinati vizi degli atti processuali e se pur non annovera fra questi la proposizione di un mezzo d'impugnazione al posto di quell'altro che avrebbe dovuto essere proposto, tuttavia l'impossibilità di far discendere da questo vizio dell'atto la nullità (art. 156 C. p. c.) e l'assenza di una norma che stabilisca tassativamente i casi di inammissibilità, consentendo l'analogia in tal campo, permette di affermare l'inammissibilità dell'appello proposto contro la sentenza che ha pronunciato solo sulla competenza.

Poste pertanto queste definizioni e sicuri che nel caso concreto legittimamente si parli di inammissibilità dell'appello, sembra facile escludere che l'inammissibilità possa equivalere alla com-

petenza. Quest'ultima infatti è un requisito di capacità degli organi giurisdizionali, la prima è invece la conseguenza della perfezione di dati atti processuali; la incompetenza è il difetto nel giudice della potestà rispetto ad una lite, l'inammissibilità è la particolare inefficacia di un atto processuale cui manchi un elemento; la competenza è un requisito soggettivo, l'ammissibilità oggettiva, l'una attenendo, se non alle persone fisiche dei singoli giudici, perlomeno agli organi, l'altra invece attenendo agli atti.

E' chiaro che momenti di collegamento fra i due istituti si danno poichè, come esattamente nota il CARNELUTTI (op. cit. p. 130) se competenza significa appartenenza ad un ufficio della potestà rispetto ad una lite, naturalmente tale appartenenza sarà un requisito di validità dell'atto processuale in cui la potestà trova il suo svolgimento. Pertanto l'incompetenza funzionale del giudice d'appello è certamente un motivo remoto della dichiarazione di inammissibilità e su questo poggia le sue basi l'opposta opinione, il cui errore consiste però nel non aver compreso che oggetto immediato della pronuncia del giudice d'appello non era la competenza del giudice, ma l'inammissibilità dell'atto rivolto al giudice. Così come i motivi di merito in base ai quali si giunge alla dichiarazione sulla competenza non comportano una sentenza sul merito, altrettanto per converso i motivi di incompetenza che sono a base della dichiarazione di inammissibilità, non comportano una pronuncia sulla competenza.

P. DI TARSIA di BELMONTE

**COSA GIUDICATA - Pronuncia della Cassazione sulla giurisdizione emanata a contraddittorio incompleto. Non costituisce giudicato sulla giurisdizione neppure nei riguardi delle parti nei cui confronti la pronuncia è stata emanata.** (Cassazione, Sezioni Unite, Sent. n. 2920/59 - Pres.: Oggioni; Est.: Boccia, P. M.: Colli (conf.) - De Galleani c. Ministero Finanze).

In caso di *litis consorzio* necessario, la questione di giurisdizione che sia stata decisa dalla Corte di Cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione, a contraddittorio incompleto, resta impregiudicata ed aperta anche nei riguardi delle parti nei cui confronti la pronuncia sulla giurisdizione sia stata emanata.

Il principio, affermato dalle Sezioni Unite della Corte Suprema e compendiato nella massima soprariportata, appare ineccepibile e pienamente rispondente alla fondamentale esigenza processuale, della completezza del contraddittorio perchè le sentenze possano dirsi utiliter datae.

Mancando la completezza del contraddittorio, e quindi la legittimità del rapporto processuale, le eventuali pronunce (che solo formalmente potrebbe dirsi sentenze) non possono acquistare valore di giudicato, tanto nei confronti delle parti

rimaste estranee al processo, quanto di quelle che all'incompleto contraddittorio parteciparono.

Il principio, affermato nella fattispecie con specifico riferimento ad una pronuncia emessa sulla giurisdizione in sede di regolamento della medesima, ha carattere generale e non trova altra limitazione che nell'effettiva esistenza di un *litis consorzio* necessario, in virtù del quale cioè — giusta il disposto dell'art. 102 C. p. c. — la sentenza non può pronunciarsi che in confronto di tutte le parti.

Ripetiamo la chiara motivazione della sentenza delle Sezioni Unite, sul punto:

« .....il processo inizialmente si svolse fra Enrico Marcello De Galleani, da una parte, e il solo Ministero delle Finanze, dall'altra parte.

E fu solo nei rapporti fra codesti litiganti che il Tribunale di Genova — ancor prima che venisse attuata la integrazione del contraddittorio con la evocazione in giudizio del Ministero dei Lavori Pubblici, quale altro legittimato passivo necessario — pronunciò la sua prima sentenza affermativa della piena competenza su tutta la causa.

Nelle identiche condizioni soggettive si svolse poi la fase di regolamento; e pertanto è manifesto che sia la prima sentenza del Tribunale sia la sentenza di regolamento delle Sezioni Unite, furono, entrambe, pronunziate a contraddittorio incompleto e comunque non in confronto del Ministero dei Lavori Pubblici, la cui presenza nel giudizio si ebbe soltanto in un momento successivo.

Posto ciò, deriva che — stante i limiti soggettivi del giudicato per cui le sentenze fanno stato nei rapporti fra le parti nei cui riguardi esse sono pronunziate e stante la validità del principio anche per le sentenze di Cassazione, regolatrici della competenza e della giurisdizione — nè la prima sentenza del Tribunale nè quella, confermativa, della Cassazione erano e sono opponibili al Ministero dei Lavori Pubblici, terzo rispetto ad esse e che, per la sua qualità di « chiamato » per ordine del giudice, non era tenuto a subire il processo nello stato in cui questo si trovava all'atto della chiamata.

E, considerato poi che la chiamata era stata disposta ai sensi dell'art. 102 Codice di rito in relazione ad un caso di *litis consorzio* necessario, le su menzionate sentenze (la prima del Tribunale e quella di regolamento della Cassazione) rientravano nel novero delle sentenze *inutiliter datae*; di talchè le questioni restavano impregiudicate ed aperte anche nei riguardi di coloro nei cui confronti quelle pronunzie erano state emanate a contraddittorio incompleto, in un caso di *litis consorzio* necessario.

Se questo è, è agevole dedurne, che, mentre non si scorge la pertinenza del richiamo al principio della *perpetuatio iurisdictionis*, del pari a torto i ricorrenti lamentano la violazione, di un giudicato inesistente; e che inoltre legittimamente i giudici di merito, implicitamente superando la riproposta questione di giurisdizione, ripresero in modo espresso in esame la questione di competenza ».

**IMPIEGO PUBBLICO - RAPPORTI DI LAVORO - Assunzione del personale civile per i servizi di mensa e pulizia dei locali delle stazioni dei carabinieri - Pretese inerenti al rapporto di lavoro - Responsabilità del comandante e non della P. A.** (Corte di Cassazione, Sezioni Unite, Sent. n. 387/59 - Pres.: Felici; Est.: Pellettieri; P. M. Caruso (conf.) - Amm. ne Interni c. Prezzotti).

L'assunzione del personale civile per i servizi di mensa e di pulizia dei locali di uso comune ai carabinieri di stanza presso la stazione, è fatta dal comandante di quest'ultima non nella qualità di organo della Pubblica Amministrazione, e cioè nell'esplicazione di funzioni di polizia, bensì unicamente come capo della convivenza dei carabinieri della stazione e come l'unico incaricato *ex lege* a provvedere ai servizi interni della stazione medesima, nell'interesse esclusivo di suoi singoli componenti.

Da ciò consegue che unicamente il comandante della stazione, e non la P. A., è responsabile del personale a tale scopo assunto per ogni pretesa inerente al detto rapporto di lavoro.

*Trascriviamo la parte essenziale della chiara motivazione delle Sezioni Unite:*

(*Omissis*).

La Corte di Appello di Ancona, seguendo le tracce della sentenza di quel Tribunale, ha affermato nella decisione ora denunciata, il principio secondo cui l'assunzione da parte del comandante di stazione del personale civile addetto ai servizi di mensa e di pulizia dei locali di uso comune ai carabinieri di stanza presso la stazione, deve ritenersi fatta nell'interesse diretto ed esclusivo della P. A., la quale pertanto è l'unica responsabile, nei confronti del personale stesso, per ogni pretesa inerente a detto rapporto di lavoro.

A siffatta conclusione la Corte è pervenuta attraverso un'argomentazione, che può ridursi ai seguenti termini. La norma dettata dell'art. 350 del Regolamento generale dei Carabinieri, approvato con R. D. 24 dicembre 1911, che dà facoltà al comandante di stazione di assumere, « previa autorizzazione dello ufficiale diretto » e semprechè « le esigenze del servizio lo consentono », il personale civile per la confezione dei cibi e per la pulizia di locali di uso comune ai carabinieri, addetti alla stazione, sta a significare che « se di regola, è ai carabinieri che spettano le incombenze di cucina, di pulizia e di mensa, quando il loro numero sia sufficiente ad assicurare, nell'ambito di ogni stazione, lo svolgimento del servizio di istituto, ogni qualvolta invece tale numero sia inadeguato alla entità dei servizi in parola, il comandante di stazione potrà far luogo all'assunzione di personale civile e ciò unicamente per dar modo ai carabinieri di dedicarsi alla loro normale attività, senza disperdere energie e sciupare tempo in altri compiti ». *Da ciò la Corte ha ritenuto* « lecito concludere che in realtà chi viene ad avvantaggiarsi della assunzione del personale è soltanto la P. A., essendo in tal

guisa consentito di impiegare i carabinieri, che dovrebbero essere adibiti ai servizi interni, nei servizi ordinari: il che — continua la sentenza — si risolve in definitiva nella possibilità di limitare il numero dei carabinieri e di assicurare ad ogni stazione l'espletamento dei compiti di istituto con organici meno ampi.... Onde non può dubitarsi — conclude la sentenza — che il comandante di stazione, nell'assunzione del personale civile, agisca come organo della P. A., la quale pertanto rimane l'unica vera legittimata passiva nei confronti del personale stesso.

Ora, che siffatta argomentazione ed il principio dalla stessa ritratto siano profondamente errati sotto ogni profilo, logico e giuridico, appare di agevole dimostrazione.

Il problema invero, che attiene all'accertamento della *legittimatio ad causam* delle parti contendenti, nel processo, va risolto, com'è noto, alla stregua di una unica indagine occorre cioè identificare i veri soggetti del rapporto giuridico, dedotto in controversia: il che va quanto dire: occorre identificare nell'attore la persona titolare del diritto sostanziale che si intende far valere nel giudizio, e nel « convenuto », la persona responsabile dell'obbligo correlativo al diritto posto a base della domanda giudiziale.

In applicazione quindi di questo elementare principio di diritto, l'indagine che nella specie in esame la Corte di merito avrebbe dovuto affrontare in ordine all'accertamento della *legittimatio ad causam* delle parti contendenti, non poteva che avere un oggetto e dei limiti ben chiari e definiti.

Pacifico il fatto che il rapporto giuridico, dedotto in controversia, traeva origine da un normale contratto di lavoro, per la identificazione dei veri soggetti di tale rapporto la Corte avrebbe dovuto aver riguardo in modo precipuo alla natura del lavoro, dedotto in contratto e, alle persone che di quella attività lavorativa erano venute effettivamente a beneficiare. In quanto alla natura delle prestazioni di lavoro, dedotte in contratto, nessun dubbio poteva sorgere sul punto che si trattava di servizi a carattere « strettamente personale o domestico ». La « preparazione dei cibi » così come « la pulizia dei locali destinati ad uso di abitazione » sono infatti servizi diretti alla soddisfazione di bisogni strettamente attinenti alla persona; si che « il provvedere alla mensa ed ai servizi ad essa attinenti » in pro di una qualsiasi convivenza o comunità, così come « il provvedere ai servizi di pulizia dei locali della comunità o della convivenza » si risolvono in definitiva in beneficio diretto ed esclusivo delle persone singole, che fanno parte della convivenza o della comunità.

Se questa è la soluzione, che promana chiara dalla stessa logica delle cose, la soluzione del problema non dovrebbe quindi dovuto generare alcun dubbio nel senso che i soli veri ed esclusivi beneficiari diretti ed immediati delle prestazioni lavorative, assunte dalla Frezzotti, erano nella specie: i carabinieri; addetti alla stazione « Rione Tripoli ».

Patente si rileva pertanto l'errore logico-giuridico, che mina alla base il ragionamento della Corte di Ancona, là dove essa Corte ha fatto una strana confusione tra interesse pubblico ed interesse privato: tra ciò che attiene alle « funzioni di polizia ed ai servizi ad esse connessi » demandati dalla legge e dai regolamenti agli appartenenti all'Arma dei carabinieri e ciò che invece attiene all'interesse privato e personale dei singoli carabinieri confusione strana, si è detto, perchè è elementare al riguardo il rilievo che solo ciò che attiene al primo campo di attività interessa lo Stato, perchè la funzione di polizia è funzione dello Stato, ma ciò che si riferisce al campo della attività privata, non può che rientrare nella sfera giuridica di diritto privato dei singoli agenti. Dal momento dunque, che nella specie nessuna connessione era logicamente ipotizzabile tra le prestazioni assunte dalla Frezzotti ed il servizio di polizia, demandati ai carabinieri della stazione « Rione Tripoli », chiara e logica si imponeva invece la conclusione, che il rapporto giuridico, nascente dal contratto di lavoro dedotto in controversia, non poteva svolgere i suoi effetti obbligatori che nello stretto ambito dei suoi veri soggetti, cioè tra la Frezzotti, quale prestatrice di lavori ed i carabinieri della stazione « Rione Tripoli », quali datori di lavoro.

La illogicità dell'argomentazione della sentenza impugnata si tramuta poi in grave errore di diritto, allorché la si pone in relazione oltreché ai principi generali, che regolano la stipulazione dei contratti nell'interesse della P. A., anche alle norme regolamentari, che disciplinano particolarmente la materia in questione.

E' invero fondamentale ed elementare il principio di diritto, secondo il quale un contratto intanto può vincolare la P. A. in quanto sia stipulato dall'organo, che abbia il potere di rappresentarla ed in quanto siano osservate le formalità tutte richieste dalla legge e dai regolamenti.

Ora nella specie in esame è appena il caso di ricordare che l'essere stato il contratto con la Frezzotti stipulato (oralmente) non dai singoli carabinieri addetti alla stazione « Rione Tripoli », bensì dal maresciallo comandante la stazione stessa, trovava la sua ragione d'essere nel rilievo che, a norma del citato Regolamento generale 1911, il comandante della stazione è il solo incaricato della direzione di ogni servizio a questa attinente (art. 55) e che solo e nello stretto ambito di tale qualità il regolamento stesso a lui conferisce la facoltà ed il potere di « provvedere all'assunzione del personale civile addetto ai servizi interni della stazione ». Dal che unica conclusione logica a trarsi era quella di ritenere l'intervento del maresciallo Testaguzza nella stipulazione del contratto in controversia come avvenuto non in qualità « di organo della P. A. » — come erroneamente ha ritenuto la sentenza denunciata — cioè non nella esplicazione di funzioni di polizia bensì ed unicamente come « capo » della comunità dei carabinieri della stazione e come l'unico incaricato *ex legge* di provvedere ai servizi « interni » della sta-

zione, nell'interesse esclusivo dei suoi singoli componenti.

Siffatta conclusione trovava del resto la sua piena conferma anche nelle stesse norme regolamentari, richiamate dalla sentenza denunciata.

Il Regolamento generale dei Carabinieri, innanzi più volte citato, nel disciplinare i « servizi delle stazioni », dà facoltà alle stazioni di assumere in servizio persone dell'uno e dell'altro sesso per la confezione dei cibi e per la pulizia dei locali di uso comune ai carabinieri (art. 350), riserva all'ufficiale diretto « solo il controllo a che « ... dette persone soddisfacciano alle volute condizioni » ... mentre, per quanto attiene agli effetti del contratto di assunzione in servizio di detto personale sancisce: « il salario del personale anzidetto, nei limiti consentiti dalla legislazione del lavoro, viene stabilito dal comandante della stazione di concerto coi suoi dipendenti e viene corrisposto da tutti i componenti la stazione in misura proporzionata al servizio di cui ciascuno beneficia » (articolo 352). Dal collegamento di queste norme regolamentari, ben definita risulta la posizione della P. A. in rapporto agli effetti economici e giuridici del contratto di assunzione del personale civile addetto alle stazioni. La P. A. cioè demanda alla discrezionalità del comandante della stazione, nella qualità di « incaricato della direzione e della sorveglianza di ogni servizio a questa attinente »: così l'assunzione del personale civile, come la scelta di esso e la determinazione del salario ad esso dovuto, si riserva solo il potere di controllo, giustificato dalla delicatezza e riservatezza delle funzioni di istituto dell'Arma dei Carabinieri, mentre, per quanto attiene agli obblighi nascenti dal contratto di lavoro, pone *expressis literis* tali obblighi a carico esclusivo e diretto dei singoli carabinieri « in proporzione al beneficio, che ognuno di essi trae dal servizio da altri prestato ».

Questi brevi rilievi sembrano a questo Supremo Collegio sufficienti da soli a dimostrare la erroneità della sentenza denunciata, laddove la Corte di Appello di Ancona ha ritenuto l'Amministrazione, odierna ricorrente, quale « parte legittimata » a rispondere delle obbligazioni nascenti dal rapporto di lavoro, posto dalla Frezzotti a base della domanda.

(Omissis).

*La sentenza del S. C., che convalida l'indirizzo già assunto da alcune magistrature di merito (v. ad es. Corte App. Roma, Sez. Mag. del Lavoro, Sent. n. 204/54, in questa Rassegna 1954, p. 239, con nota di richiamo) precisa anche la natura della prestazione nel senso che « nessun dubbio poteva sorgere sul punto che si trattava di servizi a carattere « strettamente personale o domestico », spicgando come i servizi resi a qualsiasi convivenza o comunità si risolvono in definitiva in beneficio diretto ed esclusivo delle persone singole che di essa fanno parte.*

*Per quanto una tale enunciazione non fosse l'oggetto principale della causa, sembra che debba sottolinearsi il pensiero del S. C., come un vero e proprio arresto alla erronea opinione che vor-*

rebbe escludere dalla nozione di personale domestico coloro che sono addetti a comunità e convivenze non a carattere familiare, opinione sostenuta in dottrina (v. ad es. il CANNELLA) e accolta dagli istituti di assicurazione sociale.

Infatti, come è implicito nelle espressioni adoperate dal S. C., non è l'affectio tra i membri della comunità o convivenza che qualifica la prestazione domestica, ma la caratteristica dell'attività volta alla « soddisfazione di bisogni strettamente attinenti alla persona » come è detto nella sentenza qui pubblicata. Il che non importa il riconoscimento della stessa qualifica ai dipendenti di Collegi o Convitti, perchè essi non sono assunti dalla comunità dei convittori, ma da un ente, organizzato ad impresa, verso cui sorge il loro rapporto di lavoro, pur svolgendo la loro attività a beneficio dei singoli « clienti » dell'ente stesso.

Non quindi la sussistenza dell'affectio familiaris, bensì la mancanza di una organizzazione ad impresa e in particolare la compenetrazione della figura del datore di lavoro con quella della persona ai cui bisogni provvede il detto personale, appare il criterio essenziale per identificare il rapporto di lavoro domestico.

E' infine da osservare che la precisazione della sentenza che la figura di capo della comunità deriva al Comandante di stazione come ulteriore conseguenza della sua funzione, può costituire la base per la difesa da parte della Avvocatura dei predecretati funzionari a sensi dell'art. 44 del T. U.

#### V. S.

**IMPOSTE DI FABBRICAZIONE - Obbligo di pagamento - Quando si perfeziona - Soggetto passivo - Merce requisita - Potestà tributaria dello stato italiano durante l'occupazione bellica tedesca.** (Corte di Cassazione, Sez. I, Sentenza n. 1375 dell'11 maggio 1959 - Pres.: Liguori; Est.: Caporaso; P.M.: Berri, (conf.) - Zuccherificio di Avezzano c. Finanze).

La obbligazione relativa al pagamento dell'imposta di fabbricazione si perfeziona al momento della introduzione della merce nei magazzini, e debitore, nei confronti del Fisco, è sempre il fabbricante, anche quando l'obbligo di pagare, trattandosi dei così detti magazzini fiduciari, sia per legge spostato al momento della estrazione ed in proporzione dei quantitativi estratti.

L'obbligazione posta a carico del fabbricante sussiste anche nel caso di requisizione (nella specie: ad opera dello Stato tedesco occupante), essendo indifferente, ai fini della detta imposta, la natura e lo scopo dell'atto giuridico mediante il quale la merce prodotta passa al consumatore, consista tale atto in un normale negozio traslativo della merce ovvero in un atto autoritario.

Nella parte di territorio nazionale abbandonato dal Governo legittimo, lo Stato tedesco istituì un vero e proprio regime di occupazione militare bellica, esercitando i poteri di potenza occupante sia in quelle zone in cui impose la sua esclusiva am-

ministrazione sia in quelle nelle quali lasciò alla repubblica sociale italiana l'esercizio di taluni poteri pubblici.

Le Autorità militari tedesche però non interferirono affatto nella materia tributaria, talchè il pagamento dei tributi continuò a svolgersi nei confronti degli organi dell'Amministrazione finanziaria italiana e secondo le disposizioni di legge allora vigenti: i debiti di imposta (nella specie: imposta di fabbricazione) rimasero, dunque, pienamente in vita durante e dopo la occupazione, con il conseguente obbligo del contribuente di pagarli nel loro integrale ammontare, salve le particolari agevolazioni ed esenzioni accordate dalla legislazione post-bellica (nella specie: D. L. 3 maggio 1948, n. 800, relativo alla imposta di fabbricazione).

Non si è mai dubitato, in giurisprudenza e in dottrina, che oggetto diretto delle imposte di fabbricazione sia la fabbricazione del prodotto, ossia il prodotto in quanto fabbricato; e neppure si è mai dubitato che il soggetto passivo dell'imposta sia il fabbricante del prodotto colpito.

Non sempre, però, i corollari derivanti da siffatti postulati sono stati esattamente o comunque chiaramente enunciati.

L'obbligazione tributaria sorge, com'è noto, quando viene ad esistenza il cosiddetto presupposto d'imposta; e, nel caso dei tributi gravanti sulla fabbricazione di determinati prodotti, sorge quindi al momento della ultimazione del processo produttivo.

Ben è vero che oggetto indiretto dell'imposta di cui trattasi è, attraverso il fenomeno economico della traslazione d'imposta, il consumo della merce colpita (le imposte di fabbricazione rientrano, infatti, nell'ambito delle imposte sui consumi), ma tuttavia il momento tributariamente rilevante è, nel vigente ordinamento, il momento della produzione o fabbricazione e non quello dell'immissione al consumo, coincidente con l'estrazione della merce dal magazzino del produttore..

Esaurito il processo produttivo, l'obbligazione è perfetta, così che non può acquistare rilievo giuridico un qualsiasi fatto successivo alla fabbricazione, successivo cioè alla nascita e al perfezionamento del debito d'imposta.

La poca chiarezza o, se si vuole, la scarsa precisione di alcune statuizioni giurisprudenziali, sul punto riguardante la nascita della obbligazione tributaria in materia di imposte di fabbricazione, è stata, probabilmente, favorita dal fatto che la legge tributaria, pur collegando inequivocabilmente il sorgere del debito d'imposta col momento della ultimazione del processo di fabbricazione, ne condiziona però normalmente l'esigibilità all'effettivo distacco del prodotto dall'azienda produttrice, ossia alla estrazione del prodotto stesso dallo stabilimento o dal deposito.

In tre pronunzie abbastanza recenti (10 settembre 1953) n. 3019; 11 febbraio 1955, n. 389; 3 luglio 1957, n. 2596), il Supremo Collegio, pur ribadendo a chiare note che le imposte di fabbricazione sono stabilite in relazione alla fabbricazione



di determinati prodotti e gravano sul fabbricante, aveva però affermato piuttosto genericamente — cioè senza puntualizzare (forse perchè la fattispecie in esame non lo richiedeva) l'aspetto della questione di cui qui ci occupiamo — che « la relativa obbligazione tributaria sorge nel momento in cui il prodotto assoggettato al tributo esce dallo stabilimento di produzione o dal deposito » o comunque dal magazzino del produttore.

Nella più recente delle sue pronunzie, e precisamente nella sentenza sopra massimata, la Corte regolatrice, oltre ad aver precisato il suo pensiero sotto l'aspetto che a noi interessa, ha anche coerentemente precisato che l'uscita della merce dal magazzino, se è determinante agli effetti del pagamento dell'imposta, non altera, con le modalità di attuazione e con le varie circostanze di tempo e di persona, la obbligazione tributaria già sorta a carico del fabbricante.

Questa è la motivazione della sentenza, sul punto:

« La obbligazione si perfeziona al momento della introduzione della merce nei magazzini, e debitore, nei confronti del Fisco, è sempre il fabbricante, anche quando l'obbligo del pagamento, ove si costituiscono i così detti magazzini fiduciari, sia per legge spostato al momento della estrazione od uscita della merce dai magazzini ed in proporzione dei quantitativi estratti.

« La requisizione, peraltro debitamente retribuita, operata dai tedeschi, rappresenta, dunque, soltanto il momento della uscita e della utilizzazione del prodotto, nonchè del pagamento del tributo, ma non determina, come a torto ritiene il ricorrente, un mutamento del soggetto passivo dell'imposta dovuta. Il fabbricante resta debitore anche nel caso di requisizione, essendo indifferente, ai fini dell'imposta di fabbricazione, la natura e lo scopo dell'atto giuridico mediante il quale la merce prodotta passa al consumatore, consista tale atto in un normale negozio traslativo della merce ovvero in un atto autoritativo, quale la requisizione ad opera dello Stato occupante, salvi sempre i benefici di legge ove in concreto fossero applicabili ».

Come si legge nella massima sopra riprodotta, la fattispecie oggetto della decisione ha offerto alla Suprema Corte anche l'occasione di consolidare

ulteriormente la propria giurisprudenza sulla questione del permanere della potestà tributaria dello Stato Italiano sulla parte di territorio che fu occupato nel periodo 1943-45 dalle forze armate germaniche.

In perfetta aderenza col precedente orientamento (sent. 4 maggio 1948, n. 628; 26 agosto 1950, n. 2543; 4 settembre 1953, n. 2937; 21 giugno 1954, n. 2141) e con la più recente ed autorevole dottrina (cfr., per tutti BALLADORE-PALLIERI: Il diritto bellico), Il Supremo Collegio ha ritenuto in linea generale che il potere degli eserciti di occupazione non annulla e non esclude la sovranità dello Stato occupato, ma crea una particolare situazione di fatto, in seguito alla quale il territorio viene a trovarsi nello stesso tempo soggetto a due concorrenti e coesistenti ordinamenti giuridici, ciascuno operante nei limiti e secondo le regole del diritto e delle convenzioni internazionali.

Sulla base di siffatta premessa, la Corte ha positivamente risolto — nel senso enunciato nell'ultima parte della massima — la questione sul permanere della potestà tributaria dello Stato Italiano nel territorio già occupato dalle forze tedesche.

L'esattezza di tale soluzione è confermata, oltre che dalla obbiettività dei fatti a tutti noti, dalla considerazione che l'esercizio dei poteri da parte dell'occupante ha come presupposto e fondamento, anche in materia tributaria, la emanazione di propri provvedimenti (bandi ed ordinanze), che mai furono emessi dalle forze armate tedesche (sulla necessità di detti provvedimenti, vedi CAPOTORTI: Problema di diritto internazionale, in « Comunicazioni e studi dello Istituto di diritto internazionale della Università di Milano », 1952, pag. 421).

E' altresì confermata dalla considerazione che il provvedimento adottato dal Governo legittimo con il D. L. L. 18 febbraio 1946, n. 112 — sull'assetto della legislazione tributaria nei territori liberati — ha come presupposto di diritto (pienamente rispondente alla realtà dei fatti) che nei territori già soggetti alla repubblica sociale italiana, e sui quali erano stanziati le truppe germaniche, i tributi vecchi e nuovi si siano continuati a pagare dai contribuenti agli organi dell'Amministrazione finanziaria italiana.

UMBERTO CORONAS

# ORIENTAMENTI GIURISPRUDENZIALI DELLE CORTI DI MERITO

**ESECUZIONE FORZATA - Opposizione di terzo proprietario - Prova della proprietà - Prova della detenzione della cosa da parte del debitore - Limiti - Art. 621 C.p.c.** - (Tribunale di Ancona, Sez. I - Pres.: Rapex; Est.: Andreoli - Sentenza 13 giugno-15 luglio 1958; Finanze c. Marastoni).

Il terzo opponente ex art. 619 C.p.c., per vincere la presunzione di appartenenza al debitore dei beni mobili pignorati nella casa o nella azienda di quest'ultimo, deve provare non solo il suo anteriore diritto di proprietà, ma anche, nei limiti posti dall'art. 621 dello stesso Codice, che i beni medesimi sono in atto detenuti o posseduti dal debitore per titolo diverso da quello della proprietà.

I) *La questione, decisa dal Tribunale di Ancona, concerne i limiti della prova testimoniale, stabiliti dall'art. 621 C.p.c. nei giudizi di opposizione di terzo all'esecuzione, proposta ex art. 619 dello stesso Codice.*

*Più propriamente due sono i punti fissati dal Tribunale:*

1) *nell'ipotesi prevista dall'art. 621 C.p.c., la prova, da parte del terzo opponente, di un remoto diritto di proprietà sui beni pignorati nella casa o nella azienda del debitore non è sufficiente a vincere la presunzione di appartenenza dei beni stessi al patrimonio di quest'ultimo, se egli non dimostri anche che essi sono detenuti o posseduti dal debitore per titolo diverso da quello della proprietà;*

2) *la limitazione della prova testimoniale, prevista nello stesso art. 621 C.p.c., concerne soltanto il rapporto di affidamento del bene mobile dal proprietario (terzo opponente) al debitore esecutato e non anche il diritto di proprietà dello stesso opponente.*

*Entrambe le massime meritano approvazione.*

II) *Sulla prima si osserva:*

— come è noto, sotto l'imperio dell'abrogato Codice di rito (artt. 647, 648 e 699), l'opposizione di terzo (« azione di separazione ») non era soggetta ad alcuna limitazione di prova. Ne derivava che facilmente un giudizio esecutivo potesse essere reso vano dall'azione compiacente di terzi, i quali, con l'ausilio di non meno compiacenti testimoni, asserissero di essere proprietari dei beni pignorati. Sorse così la necessità di richiedere la prova qualificata di tale preteso diritto. Appunto con l'articolo 621 del vigente Codice di procedura civile, la prova testimoniale è stata ammessa soltanto nei

*casi in cui la professione o il commercio esercitati dal terzo o dal debitore rendano verosimile l'esistenza del diritto, mentre in tutti gli altri è richiesta quella scritta.*

*Ma il diritto di proprietà va provato non con riferimento ad un periodo remoto, bensì al momento del pignoramento. In altri termini, il terzo opponente non deve provare soltanto di essere proprietario, ma deve altresì dimostrare che il debitore ha in atto il possesso o la detenzione dei beni a titolo diverso dalla proprietà.*

*I suesposti concetti sono svolti con precisione in sentenza:*

« L'Amministrazione ha esattamente sostenuto che, di fronte al creditore che pignora beni mobili, non basta che il terzo rivendicante provi di essere stato proprietario delle cose stesse in un momento qualsiasi anteriore al pignoramento, ma è altresì necessario che egli provi, nelle forme stabilite dall'art. 621 C.p.c., che i beni furono consegnati al debitore, attuale possessore, non a titolo di proprietà, ma ad altro titolo, cioè a titolo di locazione, prestito, deposito, noleggio, comodato ecc.

« Deve, cioè, provare che non è stato trasferito il possesso delle cose, col che si presume, almeno di fronte ai terzi, che vi sia stato anche il trasferimento della proprietà, ma deve provare che il debitore, che attualmente ha le cose, è un semplice detentore e non è di esse il proprietario ».

*Le suddette conclusioni sono pacificamente accolte in dottrina: cfr. SATTÀ: Diritto processuale civile, C.E.D.A.M., 1948 pag. 448; ZANZUCCHI: Diritto processuale civile, vol. III, 3ª edizione, pag. 342; D'ONOFRI: Commento al Codice di procedura civile, vol. II, pag. 101. In giurisprudenza, cfr.: Cass. Sent. 25 novembre 1958, n. 3780, in « Mass. Foro it. », col. 788.*

III) *Sulla seconda massima: in forza del principio che possesso val titolo e che la legge presume il possesso in chi esercita il potere di fatto (articoli 1140, 1141 C. c.) si ritiene che colui che si trova nella disponibilità di cose mobili abbia anche la titolarità del diritto di proprietà delle stesse. Tutto ciò vale ovviamente nei confronti dei terzi e non vi è dubbio che l'Amministrazione finanziaria nei rapporti tra l'opponente e il debitore fosse terza.*

*Il principio è stato particolarmente rafforzato nella soggetta materia al fine di evitare facili frodi in danno dei creditori esecutanti o collusioni fra debitore e terzo rivendicante in danno sempre*

di questi ultimi; onde la legge ha sancito la presunzione juris tantum che il mobilio rinvenuto nell'abitazione del debitore esecutato sia da ritenersi di sua proprietà, non potendosi altrimenti pensare che il proprietario di esso lo abbia lasciato in possesso del debitore senza fornirsi di una prova scritta e senza una plausibile ragione. Cosicché la legge stessa, a tutela del diritto del creditore, ha stabilito che la presunzione possa essere superata solamente mediante prova scritta, salvo che il possesso dei mobili da parte del debitore non sia giustificato da ragioni di professione o commercio; ed è stata esclusa la prova testimoniale anche quando il possesso avrebbe potuto apparire giustificato da ragioni di parentela, affinità od altro.

Si può pertanto ritenere che la limitazione della prova di cui all'art. 621 C. c. concerne solo lo affidamento al debitore e non anche il diritto di proprietà del terzo opponente. Infatti, ove si assuma che, una volta provata la proprietà dell'opponente in un tempo precedente al pignoramento, possa poi farsi luogo alla prova testimoniale per accertare l'affidamento al debitore, il fine della norma sarebbe praticamente frustrato e si perverrebbe a conclusioni del tutto opposte a quelle che la ratio dell'articolo persegue.

Riassumendo quindi, nei giudizi di opposizione di terzo, la limitazione della facoltà di prova concerne il rapporto di affidamento, libera restando invece la prova sulla proprietà.

L'opponente potrà liberamente provare, e quindi anche per testimoni o per presunzioni, il proprio diritto di proprietà sul bene pignorato, ma, ai fini dell'accoglimento della domanda, dovrà fornire la prova (scritta e di data certa) di aver affidato il bene al debitore a puro titolo di detenzione.

In un solo caso la regola sovraesposta subisce eccezione, in quello contemplato dall'art. 2914 C. c., n. 4. Per tale disposizione, il terzo opponente, che pretenda di aver acquistato la proprietà dei beni, per cui agisce in rivendica, dal debitore esecutato, è tenuto a provare soltanto tale acquisto con documento di data certa e non deve dare altra prova sull'affidamento al debitore stesso. (In proposito vedasi anche ANDRIOLI: Commento al Codice di Procedura Civile, vol. III, pag. 277). Ma tale norma ha una sua evidente giustificazione nei rapporti tra debitore e terzo, che non inficia il principio generale.

A. MERCATALI

**FERROVIE - Demanio ferroviario - Servitù di elettrodotto costituito a favore delle Ferrovie dello Stato per l'esercizio del servizio ferroviario - Natura demaniale - Efficacia erga omnes dell'atto costitutivo - Irrilevanza delle trascrizioni.** (Corte di Appello di Napoli, Sez. IV, 2 ottobre 1958 - Pres.: Di Lauro; Est.: Laviani - Giustino c. Ministero dei Trasporti).

La servitù di elettrodotto costituita su beni privati a favore delle FF. SS. per l'esercizio del servizio pubblico ferroviario, è un diritto reale soggetto al regime del demanio ferroviario (1).

Il carattere di demanialità è efficace nei confronti di tutti, senza l'osservanza delle norme concernenti la trascrizione stabilita dal diritto privato (2).

(1-2) Entrambe le massime sono di ovvia esattezza. La prima afferma la natura del diritto spettante alla Pubblica Amministrazione sugli elettrodotti destinati al servizio delle linee ferroviarie da essa esercitate, nonché sulla natura della concessa servitù, e precisa che sia l'elettrodotto, sia la servitù fanno parte del demanio ferroviario ai sensi dell'art. 825 C. c. Se, infatti, si prendono le mosse dal R. D. 9 maggio 1912, n. 1447, che delimita il concetto di demanio ferroviario (« si intendono far parte della ferrovia... i terreni necessari per la creazione delle stazioni, o per qualsivoglia altra fabbrica ed opera stabile, destinata all'esercizio o alla conservazione delle predette ferrovie »), si deve dedurre che integra il concetto di demanio, insieme con la strada ferrata, tutto ciò che è in modo permanente ed esclusivo destinato al servizio della ferrovia, e cioè anche la pertinenza. Costituiscono pertinenze gli elettrodotti, i quali sono così essenziali al servizio ferroviario da formare con l'impianto un tutto unico e inscindibile.

Ne consegue che anche le servitù imposte sui terreni privati a favore dell'Amministrazione delle Ferrovie fanno parte del demanio ferroviario. Occorre qui precisare che dette servitù, da tali aspetti, si diversificano dalle servitù di elettrodotti previste e disciplinate dal T. U. sulle acque pubbliche (T. U. 11 dicembre 1933 n. 1775). In entrambe il fondo dominante è la organizzazione della produzione e distribuzione della energia elettrica, che costituisce un servizio pubblico (BRANCA: Delle servitù prediali, Commentario del C. c. a cura di SCIALOIA e BRANCA, III, 471; GIROLA: Le servitù prediali pubbliche. 213; GUICCIARDI: Il Demanio, 382); ma diverso è l'atto costitutivo: nelle prime è il decreto di espropriazione (art. 129 T. U. citato), nelle seconde il contratto o la sentenza; diverso è il contenuto: nelle prime esiste il divieto di erigere costruzioni o impianti nella zona asservita o comunque di farvi innovazioni (e ciò allo scopo di assicurare alla condotta ferroviaria la massima tutela, escludendo la possibilità di incidenti, che determinando la interruzione nell'esercizio pubblico), ed è esclusa, di conseguenza, la facoltà che legittima il proprietario del fondo servente a far rimuovere o collocare diversamente la condotta e gli appoggi (dovendo gli elettrodotti ferroviari necessariamente seguire un tracciato che tien conto dell'andamento della strada ferrata, e perciò non sono ammissibili spostamenti nella palificazione a capriccio del proprietario predetto, nè sono ammissibili restituzioni di aree a favore dello stesso: ai sensi dell'art. 129 citato, l'art. 122 e non è nella specie applicabile), nelle seconde non esiste il predetto divieto e quindi è ammessa la enunciata facoltà: diversa è la natura: le prime hanno natura demaniale, le seconde natura privata, con la conseguenza che, al fine di garantire l'esercizio dell'eletto-

dotto nell'interesse del servizio ferroviario, la Pubblica Amministrazione (e per essa il Capo Compartimento, non il Prefetto) può avvalersi dei mezzi offerti dal principio della autotutela (artt. 823, 825 C. c.), senza la possibilità di far ricorso alle ordinarie azioni possessorie e petitorie, utili invece per la tutela delle servitù. Ed inoltre: le prime si estinguono a seguito di un atto di volontà della P. A. che sdemanializza il bene (è ammissibile come noto, la sdemanializzazione tacita), mentre le seconde si estinguono se viene a cessare l'uso (art. 123, comma 4°); le prime producono effetti verso i terzi, come ha osservato la Corte nella seconda massima, anche se non viene trascritto il decreto di asservimento (nella specie decisa vi era discordanza tra il decreto e la nota di trascrizione, essendo nel primo specificato il numero di pali costituenti l'impianto, maggiore di quello riportato nella nota), le seconde, invece, producono effetto verso i terzi, solo se l'atto costitutivo è trascritto (BRANCA, op. cit. 473).

U. GARGIULO

**I.G.E. - Distinzione fra appalto e compravendita - Criterio - Applicabilità dei principi di diritto comune.**  
(Tribunale di Firenze; Sentenza 16 settembre 1959; Pres.: Berretta; Est.: Tonni - Pardini c. Firenze).

Il criterio richiamato dalla legge 19 luglio 1941, n. 771, per distinguere i contratti di compravendita e di appalto ai fini tributari non può essere esteso ad imposte diverse da quella di registro.

In tema di I.G.E. per distinguere i due contratti sopraindicati bisogna aver riferimento ai principi di diritto comune.

Il Tribunale di Firenze, nell'affermare il principio di cui alla massima, pur non nascondendosi la delicatezza del quesito proposto, si è uniformato a quanto aveva recentemente stabilito la I Sezione della Cassazione la quale, con la sentenza 24 luglio 1958, n. 2679, Pres. Zappia; Est. Bartolomei; P. M. Caldarera (in « Giust. civ. », 1959, I, p. 136) aveva così motivato la sua identica affermazione: « Ora non v'ha dubbio che, ai fini dell'esenzione dall'I.G.E., concessa dalla legge n. 221 del 1946, nei casi di appalti aventi ad oggetto ricostruzioni o riparazioni di opere o impianti, distrutti o danneggiati per eventi bellici, la figura dell'appalto debba essere determinata secondo le norme del Codice civile e non secondo la legge 19 luglio 1941, n. 771 (art. 1). Questa legge, infatti, che contiene provvedimenti in materia d'imposta di registro sugli appalti, fissa, nell'art. 1, agli effetti dell'imposta di registro, determinati criteri distintivi del negozio d'appalto dalla compravendita. Sicché — come è stato autorevolmente rilevato in dottrina — col provvedimento legislativo del 1941 si è inserita nella legge di registro una norma, che specifica, ai limitati effetti dell'applicazione di quella legge, quali contratti debbano considerarsi appalti e quali vendite. Ma tale norma, proprio perchè circoscritta alla legge di registro, non può,

per la sua evidente portata di *ius singularis*, essere analogicamente applicata per discriminare gli appalti dalle vendite agli effetti dell'esenzione I.G.E. ».

Ragionando in tal modo la Cassazione, mentre da un lato ha rinnegato il principio (cfr. App., Genova, 11 settembre 1957, « Rep. Foro it. », 1957, v. Registro 168; Corte Conti, 27 aprile 1951, « Foro amm. », 1951, III, 72; Corte Conti, 5 marzo 1951, « Foro it. », Rep. 1951, v. Danni di guerra, 77) della efficacia generale della legge n. 771 del 1941 la quale pure, e nello stesso art. 1, oltre a riferirsi « agli effetti dell'imposta di registro », si riferisce anche « ai fini tributari » in genere (comma 3° e segg.), da un altro lato ha sanzionato la illogica possibilità, posta già in evidenza, pur se a fini inaccettabili, dal BERLIRI (« Foro it. », 1954, I, 737) che uno stesso contratto, per effetto della applicazione dei diversi criteri di cui al Codice civile ed alla legge n. 771 del 1941, possa essere diversamente qualificato come compravendita od appalto, per i fini diversi dell'I.G.E. o dell'imposta di registro.

Ma pure a prescindere da ciò e come era stato dedotto al Tribunale di Firenze, non appare che il ragionamento della Cassazione sia sufficiente a risolvere l'argomento.

Si è riportata infatti per esteso la motivazione della ricordata sentenza per porre in evidenza come con essa si sia esclusa la applicabilità della legge n. 771 per i fini dell'I.G.E., nel semplice presupposto che di tale legge, contenente norme di *ius singularis*, non sarebbe possibile una interpretazione analogica che ne estenda automaticamente la efficacia oltre i limiti della materia da essa disciplinata (imposta di registro).

Ora si segua pure tale ragionamento: si abbandonino, se così si vuole, le norme sull'imposta di registro e fra esse quelle della legge n. 771, e si esamini la legislazione sull'I.G.E., per stabilire quali criteri vanno seguiti, ai suoi fini, per riconoscere i corrispettivi degli appalti che, ad esempio, il decreto n. 221 del 1946 dichiara esenti dal pagamento di tale imposta.

Si trova subito, in tale ricerca, l'art. 3 della legge 19 giugno 1940, n. 762, istitutiva dell'I.G.E. il quale stabilisce: « Costituiscono del pari entrata: ...b) i corrispettivi percetti per gli appalti in genere e per le somministrazioni di materie, merci, derrate e prodotti parificate agli appalti ai fini dell'applicazione della imposta di registro ».

Cosa significa mai tale norma? Sicuramente che, ai fini dell'I.G.E. e secondo la sua legge organica, devono considerarsi appalti quei contratti che, diversamente qualificati come fornitura o somministrazione, tali si considerano ai fini dell'applicazione dell'imposta di registro, o, più semplicemente, che per qualificare come appalto un rapporto ai fini di assoggettare od esentare dall'I.G.E. i relativi corrispettivi, devono applicarsi gli stessi criteri di qualificazione che vigono in materia di registro.

Ma allora tutto è chiaro. I criteri della legge n. 771 del 1941, sicuramente applicabili, anche

secondo la richiamata sentenza, per riconoscere gli appalti da assoggettare od esentare dalla imposta di registro, siano essi dettati con norme di carattere generale o singolare, devono applicarsi anche per riconoscere gli appalti da assoggettare od esentare dall'I.G.E. perchè così stabilisce l'art. 3, lettera b) della legge istitutiva di tale imposta. E quindi non per la interpretazione analogica di una legge relativa alla imposta di registro, ma per la interpretazione logica e letterale della legge istitutiva dell'I.G.E. si ha che il criterio da seguire per riconoscere, anche ai fini di questa imposta, il corrispettivo di appalto da tassare od esentare, è sempre quello della legge 19 luglio 1941, n. 771, espressamente richiamata.

Nonostante ciò però il Tribunale di Firenze ha preferito tener fermo il principio di cui alla massima osservando che « la legge n. 771 dell'anno 1941 è successiva al D. L. 9 gennaio 1940, n. 9, istitutivo dell'I.G.E., per modo che non si comprende perchè (se la identificazione fra i contratti di appalto o di compravendita dovesse, anche ai fini dell'I.G.E., essere effettuata sulla base della legge n. 771 dell'anno 1941) in quest'ultima non si sia inclusa una menzione espressa anche di questa ultima imposta » e che « d'altra parte il richiamo, contenuto nell'art. 3, lettera b) della legge organica dell'I.G.E., ha una portata assai circoscritta (somministrazione di materie, merci, derrate o prodotti considerati appalti ai fini dell'imposta di registro) con la conseguenza che esso non può essere esteso oltre i casi in questo considerati ».

Di fronte però alla evidenza del sistema legislativo come sopra esposto, non appare che simili obiezioni possano ritenersi fondate. Non la prima infatti, perchè il legislatore del 1941, pur conoscendo il sistema di collegamento fra I.G.E. ed imposta di registro già stabilito nella materia che interessa dalla legge del 1940, non aveva alcun bisogno di richiamarsi a entrambe tali imposte nel precisare dei criteri che, pur se riferiti alla seconda di esse, dovevano estendersi automaticamente anche alla prima (non si dimentichi in proposito la importanza fondamentale della imposta di registro e della relativa legislazione rispetto alle altre imposte indirette), e se comunque non l'ha fatto, la eventuale imperfezione della norma da lui stabilita non può mai autorizzare una interpretazione della stessa contraria allo intero sistema vigente. Non la seconda inoltre perchè la ricordata lettera b) dell'art. 3 della legge 1940 non appare affatto « circoscritta », ma riguardante « gli appalti in genere e le somministrazioni di materie, merci, derrate o prodotti parificate agli appalti ai fini della applicazione dell'imposta di registro » dimostra una ampiezza tale ed una enumerazione di fattispecie concrete che il legislatore del 1941 ha sicuramente tenuto presente distinguendo anche lui infatti (art. 1, comma 1°) « le forniture di materie, merci e prodotti... considerate appalti » e (art. 1, comma 3°) « le somministrazioni parificate, agli effetti tributari, agli appalti ».

Al lume di tali considerazioni, e per concludere, non appare pertanto dubitabile che la qualificazione fra appalti e compravendite deve essere condotta, ad ogni fine d'imposta di registro o dell'I.G.E., sulla base dei criteri stabiliti dalla legge 19 luglio 1941, n. 771.

In tal modo si evita l'inconveniente teorico e pratico della possibilità che, applicando criteri di qualificazione diversi, uno stesso contratto possa essere ritenuto compravendita ai fini del registro, e come tale ad esempio non ammesso ai benefici di cui ai decreti n. 322 del 1945 e n. 221 del 1946, e appalto ai fini dell'I.G.E. e considerato pertanto esente da tale imposta in base alle stesse disposizioni.

Nello stesso modo poi, conformemente allo scopo della legge n. 771 del 1941, (cfr. Cassazione 30 marzo 1957, n. 1105, « Foro it. », 1957, I, 754) con la quale non si è inteso innovare ai tradizionali criteri distintivi stabiliti dal Codice civile fra le due fattispecie contrattuali, ma precisare soltanto autenticamente gli stessi e fornire l'interprete delle leggi tributarie di strumenti precisi di indagine, si adempie alla fondamentale esigenza di certezza del diritto, tanto profondamente sentita, nella materia che interessa, sia dall'Amministrazione che dal contribuente.

G. ANGELINI ROTA

**IMPOSTE E TASSE - Imposta di successione - Quote ereditarie spettanti ai figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili - Aliquote di cui alla legge 19 gennaio 1942 n. 23 - Non competono ai figli adulterini che usufruiscano di uno stato di filiazione legittima.** (Tribunale di Napoli, Sez. I, decreto 16 gennaio 1960 - Pres.: Pisani; Est.: Mastocinque; ricorso Longobardi Nicoletta Anna).

Il figlio adulterino, che si trova nello stato di figlio legittimo per il mancato esercizio dell'azione di disconoscimento da parte del marito della madre, non può usufruire delle aliquote determinate dalla legge 19 gennaio 1942, n. 23, per le quote ereditarie spettanti ai figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili, nel caso in cui vengano a lui trasferiti *mortis causa* i beni del genitore naturale.

Tal Dello Joio Luigi con testamento olografo disponeva delle sue sostanze a favore di Longobardi Nicoletta Anna, dichiarando che la detta destinataria a titolo universale dei suoi beni era nata dalla sua unione con la D'Antonino Annunziata, moglie di tal Longobardi Giuseppe. Denunziatasi la successione, l'ufficio ha liquidato la relativa imposta, nella somma di lire 710.145, in base alle aliquote vigenti per i trasferimenti tra estranei.

La dichiarazione di paternità del Dello Joio, contenuta nel testamento, integra gli estremi di un atto di riconoscimento: ai sensi dell'art. 254 C. c. il riconoscimento del figlio naturale può infatti avere luogo, tra l'altro, con un'apposita dichiarazione in un testamento, qualunque sia la

forma di questo. E quel riconoscimento, in quanto proveniente dal genitore che al tempo del concepimento non era unito in matrimonio, deve ritenersi ammissibile anche se dalla dichiarazione di paternità ha da dedursi la adulterinità della figlia. Non può però esso invece essere nella specie ammesso, ai sensi della tassativa disposizione di cui all'art. 253 C. c., in quanto in contrasto con lo stato di figlio legittimo in cui la persona si trova. E ciò perchè la Longobardi Nicoletta Anna risulta figlia legittima della D'Antuono Annunziata e del di lei marito Longobardi Giuseppe. Denunziatasi la Nicoletta Anna come figlia di D'Antuono Annunziata, coniugata, il padre di essa è infatti, ai sensi dell'art. 231 C. c., il marito della madre, salvo che non se ne faccia da lui disconoscimento ai sensi dell'art. 235 C. c.

Nella specie si è dedotto che sarebbe stato e sarebbe risaputo che la signora D'Antuono Annunziata, nell'epoca in cui la Nicoletta Anna fu concepita, non conduceva vita matrimoniale col marito, affetto in quel tempo da gravi disturbi nervosi, ma che avrebbe invece avuto consuetudine di rapporti sessuali con il Dello Joio. Ed alla pari sarebbe stato e sarebbe risaputo che il Longobardi Giuseppe, marito della D'Antuono, pur non ignorando la vera paternità della Nicoletta Anna, non avrebbe proposto azione di disconoscimento sia per le sue condizioni di salute, sia per ragioni di opportunità, sia per evitare scandalo. E si è anche sostenuto che dall'epoca della nascita il Dello Joio avrebbe sempre trattato la Nicoletta Anna come sua figliola, così qualificandola non solo privatamente ma anche pubblicamente.

Pagatasi la imposta di successione liquidata nel modo anzivisto, la Longobardi Nicoletta Anna ha sostenuto di doverla invece corrispondere, ai sensi della legge 19 gennaio 1942, n. 23, in base alle aliquote stabilite per le successioni tra ascendenti e discendenti aumentate di un quarto (art. 3 D. L. 8 marzo 1945, n. 90 e relativa tabella A, sostituita poi da quella approvata con la legge 12 maggio 1959, n. 206). In presenza della ipotesi di cui al n. 3 dell'art. 279 C. c. — e cioè di paternità o maternità « risultante da una non equivoca dichiarazione scritta dei genitori » —, ma in assenza delle particolari circostanze di cui al 2° comma dell'art. 2 della legge 19 gennaio 1942, n. 23 — e cioè la già ottenuta sentenza di condanna agli alimenti contro il genitore e il già raggiunto conseguimento con sentenza del riconoscimento dei diritti successori spettanti in qualità di figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili — che darebbero senz'altro diritto al trattamento fiscale di favore, onde poterlo ottenere, per disposizione di detta legge, è necessario apposito decreto del Tribunale. E la Longobardi ha presentato ricorso al Tribunale di Napoli per sentir dichiarare il suo diritto a godere del trattamento tributario indicato.

A sostegno della istanza la ricorrente ha esibito il testamento contenente il riconoscimento della filiazione; ed ha fatto firmare la detta istanza, evidentemente per adesione ed a pretesa prova della

verità dell'assunto, dai suoi genitori legittimi Longobardi Giuseppe e D'Antuono Annunziata, nonché da tali Dello Joio Diogenè e Nastro Vincenzo, l'uno fratello e l'altro amico intimo del preteso padre naturale.

\* \* \*

La invocata legge 19 gennaio 1942 si preoccupa dell'adeguamento della imposta successoria sulle quote ereditarie spettanti ai figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili. E nella relazione del Ministro delle Finanze è detto che il Codice civile vigente, prendendo in considerazione il vincolo di sangue che lega i figli naturali ai propri genitori, ha introdotto anche nei riguardi dei figli non riconoscibili delle importanti innovazioni, specie nel campo delle successioni.

Si è così esclusa la incapacità testamentaria, dettata in modo assoluto dal Codice del 1865, e con l'art. 593 C. c. si è data al genitore la facoltà di disporre per testamento a favore dei propri figli naturali benchè non riconoscibili, e senza alcun limite se non vi è concorso con componenti della famiglia legittima, o con talune limitazioni nel concorso con figli legittimi o col coniuge. E così nell'uno che nell'altro caso il figlio naturale assume la figura di erede vero e proprio, anche se nel concorso con figli legittimi norme particolari disciplinano la determinazione della porzione ereditaria a lui assegnata.

Ed anche nella successione ab intestato la posizione dei figli naturali non riconoscibili è mutata, perchè mentre sotto il vigore del Codice del 1865 essi potevano avere soltanto gli alimenti, il Codice vigente con l'art. 580 ha stabilito a loro favore un assegno vitalizio, il quale prescinde dalla condizione del bisogno ed è determinato in relazione al numero ed alla qualità degli eredi legittimi. In tal caso i figli naturali non acquistano la qualità di eredi, ma essi concorrono egualmente alla successione del genitore con un proprio diritto, che ha le caratteristiche di quelli che in dottrina sono stati configurati come legati ex lege. La loro figura è quindi sostanzialmente pari a quella di un legatario, con la differenza che il lascito, anzichè dalla volontà del de cuius, deriva dalla legge.

Lo stesso deve anche dirsi per il caso che il genitore abbia disposto per testamento, trascurando il figlio non riconoscibile, giacchè egli ha il diritto di conseguire anche contro la volontà del testatore quanto avrebbe avuto in caso di successione ab intestato (art. 594 C. c.).

Con tutte queste innovazioni, che hanno creato per i figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili una posizione più umana, la legge tributaria sulle successioni si è appalesata in evidente contrasto e non più rispondente ai principi sui quali la riforma introdotta dal Codice vigente è basata. Essa infatti considera i figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili quali estranei, sottoponendo in conseguenza i trasferimenti mortis causa in loro favore alla aliquota più elevata stabilita per gli estranei. E per quanto il Codice non faccia rientrare i figli naturali nella parentela ci-

vile, si riconosce tuttavia che il vincolo di sangue, su cui principalmente è basata la riforma adottata, deve indurre l'amministrazione a speciali riguardi nei confronti di quei figli e sottoporre i trasferimenti di cui innanzi ad un trattamento tributario meno gravoso.

Con il provvedimento legislativo indicato si è quindi provveduto ad adeguare l'imposta di successione dovuta sulle quote ereditarie spettanti ai figli naturali non riconosciuti o non riconoscibili, con la determinazione di apposite aliquote che, senza essere parificate a quelle stabilite per i figli legittimi, da esse poco si discostano.

Le condizioni per poter usufruire del detto trattamento tributario sono quelle che, a norma dell'art. 279 C. c., danno diritto all'azione per ottenere gli alimenti, e cioè: 1) che la paternità o la maternità risulti indirettamente da sentenza civile o penale; 2) dipenda da un matrimonio dichiarato nullo; 3) risulti da una non equivoca dichiarazione scritta dei genitori.

Si predispose nella legge la procedura da seguirsi, e si precisa nell'art. 4 che « il provvedimento che accoglie l'istanza vale soltanto ai fini del trattamento tributario ».

\* \* \*

In sede di resistenza alla istanza, l'Amministrazione interessata ha posto in luce come sia ben chiaro che l'art. 279 C. c. si preoccupi di assicurare una prestazione alimentare anche a quei figli naturali privi di uno stato di filiazione, e che non possano comunque proporre azione per conseguirlo in vista del divieto di indagini sulla paternità o maternità di cui all'art. 278, sempre che la paternità o la maternità risulti indirettamente da sentenza civile o penale, o dipenda da un matrimonio dichiarato nullo, o risulti da una non equivoca dichiarazione scritta dei genitori.

In tutti questi casi se, nonostante la mancanza di uno stato di filiazione, la legge riconosce ai figli di nessuno il diritto di agire per ottenere gli alimenti, a maggior ragione è parso logico sancire che, ove dai loro genitori naturali a quel modo accertabili, vengano ad essi trasferiti dei beni mortis causa, debbano quei trasferimenti essere colpiti da aliquote non pari a quelle in vigore per i trasferimenti tra estranei, ma quasi pari a quelle in vigore per i trasferimenti a favore dei figli legittimi da parte dei loro genitori.

E' però ovvio anche qui che, come per l'azione alimentare, così per la riduzione delle aliquote, il presupposto è quello di un figlio naturale che sia privo di uno status di filiazione, e nella specie la ricorrente, di fronte alla legge, usufruisce invece di uno stato di filiazione legittima, e cioè di uno stato di filiazione nella sua pienezza, perchè è figlia legittima dei coniugi Longobardi Giuseppe e D'Antuono Annunziata. Ed allora, per conseguire la possibilità di avvalersi comunque della condizione di figlia adulterina della D'Antuono Annunziata e del Dello Joio Luigi, dato e non concesso che lo si potesse fare, la Longobardi Nicoletta Anna avrebbe avuto l'obbligo di

contestare il suo stato di figlia legittima, perchè, la pretesa di essere ad un tempo figlia legittima e figlia adulterina integra gli estremi di un assurdo giuridico: ma alla detta contestazione non era dato di potere addvenire, perchè ai sensi dell'art. 238 C. c., salvo che si tratti di supposizione di parto o di sostituzione di neonato, « nessuno può reclamare uno stato contrario a quello che gli attribuiscono l'atto di nascita di figlio legittimo e il possesso di stato conforme all'atto stesso », alla pari del come « non si può contestare la legittimità di colui il quale ha un possesso di stato conforme all'atto di nascita ». E sarebbe stato vano il voler dire che, nella specie, il « possesso di stato » non potesse e non dovesse dirsi conforme all'atto di nascita, in quanto dell'asserita e pretesa adulterinità si sarebbe avuto notizia dal Dello Joio Diogene e dal Nastro Vincenzo, l'uno fratello e l'altro amico intimo del padre naturale, perchè se una notizia di tal genere è nota ad un fratello e ad un amico intimo, è evidentemente una notizia riservata e ben lontana dal poter assumere i caratteri della « fama », e cioè di una relazione di filiazione adulterina « costantemente considerata come tale nei rapporti sociali » (art. 237 C. c.). D'altro lato, anche se non vi fosse stato nella specie il concorso dell'atto di nascita di figlio legittimo e del conforme possesso di stato, la pretesa da parte della Longobardi Nicoletta Anna di una dichiarazione giudiziale della paternità del Dello Joio Luigi non sarebbe stata ammissibile pur nel concorso di uno dei casi di cui all'art. 269 C. c., perchè ai sensi dell'art. 278 C. c. « non sono ammesse le indagini sulla paternità e sulla maternità nei casi in cui il riconoscimento è vietato », e per l'art. 253 C. c. « in nessun caso è ammesso un riconoscimento in contrasto con lo stato di figlio legittimo in cui la persona si trova ». Ed il dedotto assurdo giuridico di una figlia ad un tempo legittima e adulterina si sarebbe poi ripercosso in ambito fiscale, per la non eliminabile conseguenza che la pretesa di usufruire, per l'avvenuta trasmissione dei beni per successione testamentaria dal Dello Joio alla Longobardi Nicoletta Anna, della riduzione delle aliquote tributarie, in quanto la detta trasmissione da considerarsi avvenuta non tra estranei ma dal genitore in favore di un figlio non riconoscibile o non riconosciuto, non avrebbe fatto venir meno nella Longobardi Nicoletta Anna il diritto di usufruire poi della stessa riduzione di aliquote anche per la futura successione di essa reclamante ai suoi genitori legittimi.

Il Tribunale di Napoli, con il provvedimento del quale diamo qui notizia, ha molto rettamente deciso rigettando la istanza, e ponendo in luce che il decreto previsto dall'art. 2 dell'invocato provvedimento legislativo « non può avere ambito di applicazione maggiore di quanto ne abbia la sentenza che accerti il diritto agli alimenti o all'assegno vitalizio », e che deve quindi « escludersi l'ammissibilità del beneficio fiscale nei casi in cui al figlio naturale non spetti l'uno o l'altro diritto per il divieto posto dall'art. 253 C. c. del

riconoscimento del figlio naturale in contrasto con lo stato di figlio legittimo in cui la persona si trova ». *Nè può ammettersi che « il termine di figli non riconoscibili debba ritenersi comprensivo anche dei figli naturali che non possono essere riconosciuti per avere lo stato di figli legittimi. Infatti la non riconoscibilità dei figli che abbiano lo stato di figli legittimi non deriva, come nei casi previsti dagli articoli 278 e 279 C. c., da un divieto di indagini sulla paternità o maternità, divieto che in alcune ipotesi il legislatore ha inteso rimuovere, sebbene dalla inconciliabilità logica e giuridica che a taluno possa spettare contemporaneamente lo stato di figlio legittimo e di figlio naturale ».*

\* \* \*

*Non sembri strano — superandosi i limiti della controversia fiscale — che a noi venga qui la tentazione di chiedere se la Longobardi Nicoletta Anna, concepita dalla D'Antuono, non però ad opera del marito ma del Dello Joio Luigi, e quindi figlia adulterina dovesse necessariamente essere denunciata allo stato civile come figlia legittima della D'Antuono Annunziata e del di lei marito Longobardi Giuseppe, salvo l'esercizio dell'azione di disconoscimento da parte di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 235 C. c., nei casi e termini ivi indicati, o se potesse anche farsene denuncia quale figlia naturale del Dello Joio Luigi, nata da donna che non consentiva di essere nominata. Ed il quesito che qui formuliamo acquista particolare interesse a seguito della sentenza ultima delle Sezioni Unite penali della Cassazione, in data 30 maggio 1959 (In « Foro it. » 1959, II, 201), che tanta eco ha suscitato nella stampa quotidiana e nelle nostre riviste giuridiche.*

*Come è noto, per la norma di cui al comma 2° dell'art. 567 C. p., che si occupa del delitto di alterazione di stato, « si applica la reclusione da cinque a quindici anni a chiunque, nella formazione di un atto di nascita, altera lo stato civile di un neonato, mediante false certificazioni, false attestazioni o altre falsità ». E poichè è detto nell'art. 231 C. c. che « il marito è padre del figlio concepito durante il matrimonio », ma che può egli disconoscerlo: 1) se nel tempo decorso dal trecentesimo al centottantunesimo giorno prima della nascita egli era nella fisica impossibilità di coabitare con la moglie per causa di allontanamento o per altro fatto; 2) se durante il tempo predetto egli era affetto da impotenza, anche se questa fosse soltanto impotenza di generare; 3) se durante lo stesso periodo egli viveva separato dalla moglie anche per effetto di provvedimento temporaneo del magistrato, salvo che siavi stata tra i coniugi riunione anche soltanto temporanea; 4) se nel detto periodo la moglie ha commesso adulterio e ha tenuto celato al marito la propria gravidanza e la nascita del figlio, nel termine in ogni caso di tre mesi di cui all'art. 244 C. c. e con la decorrenza ivi indicata, viene qui fatto di chiedersi se la figura delittuosa dell'alterazione di stato ricorra anche nel caso in cui si alteri lo*

*stato giuridico che al neonato compete per legge, ma in funzione dell'affermazione e dell'attuazione di un vero biologico, diverso dal vero giuridico che sia invece nella specie falso.*

*E' da oltre mezzo secolo che ha formato oggetto di discussione il quesito sul se il celibe, il quale denunci all'ufficio dello stato civile l'infante nato dalla sua relazione con donna coniugata come figlio proprio e di donna che non consenta di essere nominata, commetta il delitto di cui all'art. 361 C. p., ZANARDELLI e art. 567 C. p. vigente, e sul se nel detto delitto si incorra ove il neonato, in casi del genere, venga denunciato come figlio di ignoti. Ha sostenuto di sì la Cassazione di Roma, con sentenza 8 febbraio 1900 (in « Foro it. », 1900, II, 179) che ha avuto a presidente e relatore il FIOCCA, il quale però ritenne in un secondo momento non esatti gli argomenti ivi invocati e neppure quindi esatta la decisione adottata, dandone atto in uno scritto giuridico inserito in « Cass. unica », 1900, 1057. E tale scritto valse ad orientare la giurisprudenza in senso contrario, e a far mantenere fermo tale orientamento fino alla entrata in vigore del Codice penale vigente. Ma in sede di interpretazione ed applicazione dell'art. 567 la giurisprudenza ha riesaminato il problema e l'ha deciso nel senso che in quel caso si commetta il reato di alterazione di stato, e tale tesi ha mantenuto poi ferma nonostante i frequenti dissensi della dottrina, e la opinione difforme più volte sostenuta dai giudici penali di merito e costantemente dalla giurisprudenza civile. Si è dalla Suprema Corte infatti ritenuto sufficiente alla integrazione del dolo nel delitto in esame l'attribuzione al neonato di uno stato diverso da quello che gli spetta in base alla presunzione di paternità del marito, anche se la dichiarazione resa dall'agente sia conforme al vero biologico, a nulla rilevando l'ignoranza da parte dell'imputato circa il sistema legislativo civile diretto alla disciplina dello stato di filiazione (cfr. ultimamente Cassazione 24 maggio 1954, in « Giustizia penale » 1955, II, 124; 25 gennaio 1957, ivi, 1958, II, 122; 28 giugno 1957, ivi 1958, II, 40; e poi anche 24 giugno 1950, in « Foro it. », 1950, II, 153).*

*In ambito civilistico si è invece sostenuto che la presunzione di paternità del marito non opera per il semplice fatto della nascita da una donna coniugata, ma entra in funzione solo in quanto il figlio venga denunciato come tale. Essa integra l'atto di nascita come titolo dello stato di figlio legittimo e quindi non può applicarsi in mancanza del titolo medesimo. Ne consegue per i sostenitori di tale tesi che, denunciato l'infante come illegittimo, vi sarebbe alterazione di stato solo se, a seguito dell'esercizio dell'azione pregiudiziale di reclamo di stato, risultasse la legittimità. Se da questo giudizio risultasse invece l'adulterinità, il reato non sussisterebbe in quanto la denuncia di nascita non avrebbe posto in essere un titolo difforme dallo stato spettante al figlio.*

*La sentenza ultima della Cassazione a s. u. innanzi citata crede ora di dovere affermare che « la denuncia all'ufficio di stato civile di un in-*



fante, nato dalla relazione adulterina tra una donna coniugata ed un uomo non vincolato da matrimonio, come figlio di quest'ultimo e di madre ignota, non costituisce reato di alterazione di stato ». *Ma, in contrario, si osserva in dottrina* (SCARPULLA: voce Alterazione di stato, in « Enciccl. forense », Milano, 1958) *che « a nessuno, neppure ai genitori, è consentito di contraddire alla disciplina legale fissata in ordine allo stato di filiazione; nè può essere addotto il motivo di voler rendere omaggio alla verità e alla realtà, poichè l'obbligo giuridico di dichiarare, nella denuncia di nascita, la verità va riferita alla verità legale e formale, presunta dalla legge civile a garanzia delle menzionate esigenze di ordine pubblico, e non alla verità reale, pur corrispondendo, questa, ad un vero stato di fatto biologico ».*

*En anche a noi sembra che non è possibile adire all'ultimo responso giurisprudenziale della Suprema Corte, perchè è ancora e sempre imperante nel nostro sistema giuridico il principio romano del pater is est quem nuptiæ demonstrant, e perchè al disconoscimento della paternità può addivenirsi per la legge in vigore in pochi e ben determinati casi — che potrebbero in sede di riforma legislativa e de lege condenda ben anche essere aumentati — e in brevissimo termine di decadenza — che potrebbe anch'esso de lege condenda essere modificato e allargato — ma che allo stato costringono a far dire sottratta alla libera e incontrollata disponibilità dei genitori la regolamentazione dello stato civile dei figli, ai quali invece, impunemente, in applicazione della sentenza della Cassazione, potrebbe da ora in poi, in difformità del vero giuridico anche se con maggiore aderenza al vero biologico, conferirsi lo stato di figlio che più faccia comodo, ma la cui valutazione è assurdo possa essere attribuita al sovrano ed autonomo giudizio dei genitori, e senza quindi che su di esso si eserciti il sapiente ed illuminato controllo della Magistratura, da adirsi sempre nelle varie azioni di contestazione e di reclamo di stato.*

GIUSEPPE AZZARITI

**IMPOSTE E TASSE - Registro - Edilizia popolare ed economica - Agevolazioni tributarie - Art. 153 T. U. 28 aprile 1938, n. 1165 - Atti connessi e dipendenti - Art. 9 legge 30 dicembre 1923, n. 3269. Negozio sottoposto a condizione sospensiva.** (Tribunale di Ancona, Sez. I, Sent. 21 novembre 1958, 3 gennaio 1959 - Pres. ed Est.: Rapex - Istituto Autonomo per le case popolari della provincia di Pesaro c. Finanze).

L'atto, col quale l'Istituto per le Case Popolari presta al Comune (che ha assunto dalla Cassa DD. PP. il mutuo destinato a costruzioni da eseguirsi dall'Istituto medesimo, garantendo la restituzione delle relative quote) una controgarenza, consistente nella cessione dell'importo delle pigioni, che saranno versate dagli inquilini degli alloggi da costruirsi col finanziamento, non è da considerarsi soggetto alla condizione sospensiva

(dell'inadempimento dell'Ente nella restituzione stessa), ai sensi e per gli effetti dell'art. 17 della legge di registro.

L'atto, recante la suddetta controgarenza prestata dall'Istituto al Comune, non è necessariamente connesso (art. 9 l. Reg.) con il contratto di mutuo stipulato tra il Comune e la Cassa DD. PP.; ad esso, pertanto, non sono applicabili le agevolazioni tributarie previste dal D.L.C.P.S. 8 maggio 1947, n. 399 e dall'art. 163 del T. U. 28 aprile 1938, n. 1165, sull'edilizia popolare ed economica.

1) *La situazione, in punto di fatto, è la seguente:*

— *il Comune di Pesaro, per la costruzione di alloggi economici in quel capoluogo da parte dell'Istituto per le Case Popolari, assume direttamente dalla Cassa depositi e prestiti, ai sensi dell'art. 4 del T. U. 28 aprile 1938, n. 1165, sull'Edilizia popolare ed economica, ma per conto dell'Istituto, un mutuo, garantendo la restituzione delle quote mediante rilascio di delegazioni sulla sovrimposta fondiaria. A sua volta, chiede ed ottiene dall'I.A.C.P., per il caso di inadempienza di questo nel versamento delle annualità, una controgarenza, costituita dalla cessione dell'importo delle pigioni versate dagli inquilini degli alloggi costruiti con il finanziamento. La relativa convenzione viene registrata con il pagamento della sola tassa fissa, essendosi invocata l'applicazione dell'agevolazione prevista dal citato T. U. n. 1165; in sede di verifica è però elevato il supplemento, non ritenendosi spettante il beneficio. Introdotta la questione dinanzi alle Commissioni Amministrative, quella Provinciale accoglie il ricorso dell'Istituto, quella Centrale, con decisione 11 luglio-15 ottobre 1956, e in riforma della precedente, statuisce nel senso sostenuto dalla Finanza.*

*Il Tribunale di Ancona, con la sentenza surriferita, ha rigettato l'impugnativa proposta avverso la decisione della Centrale.*

II) *Prima di passare alla questione di fondo circa l'applicabilità o meno dell'invocato beneficio fiscale previsto dall'art. 153 citato, i giudici hanno esaminato, disattendendolo, un altro punto, già prospettato dal contribuente dinanzi al Supremo Consesso Tributario con ricorso incidentale, e riproposto in sede giudiziaria: se la convenzione di cui trattasi concreti un negozio subordinato a condizione sospensiva (inadempienza dell'Istituto) e sia, pertanto, sottoposta soltanto a tassa fissa, in attesa del verificarsi della condizione, ai sensi dell'art. 17 della legge di registro (« Il pagamento della tassa progressiva, proporzionale o graduale per gli atti e trasferimenti vincolati a condizione sospensiva, è dovuto quando la condizione si verifica .... »).*

*E' superfluo rammentare che la condizione sospensiva si ha quando le parti subordinano al verificarsi di un evento, futuro ed incerto, l'efficacia del contratto, non quando l'incertezza dell'evento futuro riguarda soltanto l'esecuzione, che è fatto estrinseco al negozio (UCKMAR: Commento, La legge del registro, CEDAM, 1958, vol. I, pag. 244;*

cfr. Cassazione SS. UU., sent. 4 dicembre 1954, n. 4378, in « Riv. Leg. Fisc. », 1955, 284).

La prestazione di garanzia contenuta nella convenzione ha efficacia immediata: la garanzia stessa è assunta in base alla concorde volontà delle parti; essa si concreta nella cessione dei fitti degli alloggi, costruiti con il finanziamento derivante dal mutuo concesso dalla Cassa DD. PP. al Comune, fino a concorrenza delle relative quote. Altro è l'operatività della garanzia, la quale, per il carattere di accessorietà del vincolo rispetto all'obbligazione principale (restituzione delle quote di mutuo), esplica il suo vigore soltanto in caso di inadempimento; altro è l'effettiva prestazione della garanzia, che ha senz'altro luogo in virtù del consenso delle parti e al momento della stipulazione dell'atto.

In altre parole, in ogni contratto che abbia per contenuto una garanzia, è d'uopo distinguere una fase, prestazione del vincolo, che precede, e un'altra, successiva, che si ricollega al verificarsi dell'evento temuto. Il garante è obbligato verso il garantito fin dal momento della dichiarazione del suo consenso, anche se, in effetti, la sua prestazione potrà diventare operante solo in caso di inadempimento dell'obbligato principale, che nella specie è lo stesso garante. La condizione sospensiva, nell'economia dell'art. 17 della legge di registro, cioè, attiene alla prestazione del vincolo di garanzia e non al momento della operatività, che per la stessa natura e funzione giuridica della garanzia, non può non essere condizionata all'inadempimento dell'obbligato principale.

L'obbligazione dell'Istituto non è pertanto soggetta a veruna condizione sospensiva, essendo immediatamente impegnativa.

Dei suesposti principi il Tribunale di Ancona ha fatto esatta applicazione.

111) La seconda questione della controversia concerne il punto se la controgaranzia di cui trattasi sia un atto necessariamente connesso con il contratto di mutuo e rientri, quindi, nella sfera di applicazione delle agevolazioni previste dal D.L.C.P.S. n. 399/1947 e dall'art. 153 del Testo unico n. 1165 del 1938.

A mente del D.L.C.P.S. 8 maggio 1947, n. 399, recante provvidenze dirette ad agevolare la ripresa delle costruzioni edilizie, i Comuni e gli altri Enti pubblici (art. 2, 2° comma), i quali usufruiscano dei benefici ivi previsti, godono delle agevolazioni fiscali stabilite dall'art. 153 del T. U. sull'edilizia popolare ed economica del 28 aprile 1938, n. 1165.

La disposizione dell'art. 153 recita: « I Comuni e gli Istituti che costruiscono con il concorso dello Stato case popolari da cedersi in proprietà o da assegnarsi in locazione con patto di futura vendita nei limiti e ai sensi dell'art. 38 godono, per tali costruzioni, delle seguenti agevolazioni: a) esenzione dal bollo, tassa fissa minima di registro e ipotecaria, nonché tassa fissa di voltura catastale, per gli atti di mutuo..... ».

Ai sensi poi dell'art. 4 del citato T. U. n. 1168, i mutui concessi dalla Cassa Depositi e Prestiti

agli Istituti per le case popolari debbono essere assunti e garantiti dal Comune interessato. Nella specie, appunto, il Comune ha stipulato il mutuo con la Cassa Depositi e Prestiti nell'interesse dell'I.A.C.P.; l'Istituto a sua volta, si è impegnato verso il Comune alla prestazione di controgaranzie, per il rimborso delle quote relative. E' da esaminarsi se anche a tale negozio sia applicabile la norma di favore.

La Commissione Centrale e il Tribunale di Ancona hanno negato l'applicabilità del beneficio fiscale. La soluzione è rispondente ad una esatta comprensione dello spirito della norma e merita approvazione.

Si pone anzitutto il problema interpretativo dell'art. 153 T. U. 28 aprile 1938, n. 1165, alla luce dei principi dottrinali e giurisprudenziali in materia, al fine di intenderne la portata e l'esatto ambito di applicazione.

E' corrente e pacifico l'insegnamento che la norma la quale stabilisca un'agevolazione tributaria, costituendo un'eccezione alle regole generali di imposizione, rientri nella categoria della norma « che forma eccezione a regola generale » di cui all'art. 14 delle vigenti preleggi, onde non è consentita, riguardo alla stessa, la applicazione analogica, cioè oltre i casi in essa tassativamente previsti. Per la individuazione in concreto dei casi rientranti nell'ambito delle singole disposizioni, si deve avere poi riguardo alla connessione diretta dell'oggetto del negozio, per il quale si discute dell'applicabilità dell'agevolazione, con la ipotesi di favore contemplata dalla legge.

E' noto che le disposizioni di agevolazione il più delle volte indicano in modo generico il negozio ammesso a goderne, come quello avente un rapporto di causalità, di necessità, cioè una relazione con lo scopo, in considerazione del quale si è concesso il beneficio. Altre volte indicano in maniera specifica e tassativa il negozio stesso, come l'articolo 153 del T. U. n. 1165, che fa riferimento agli atti di mutuo. In tal caso, l'accertamento dei limiti e dell'ambito della agevolazione risulta più facile.

Il negozio, intervenuto tra l'Istituto autonomo per le case popolari e il Comune, non è compreso, nell'economia del contratto di mutuo Comune-Cassa Depositi e Prestiti. La semplice e tassativa indicazione di « atto di mutuo », contenuta nella legge, già convince che il beneficio è concesso soltanto ai negozi che col mutuo sono direttamente ordinati. Convenzione o atto o contratto di mutuo nient'altro e di più significa che convenzione o atto o contratto diretto a porre in essere e regolare, modificare, estinguere quel rapporto, a spiegare cioè gli effetti nell'ambito del rapporto medesimo quale è delineato dall'art. 1813 del Codice civile. L'interprete può comprendere nell'ambito della norma tutti i casi a cui essa può riferirsi nella sua lettera e nel suo spirito, purchè non ne rimanga spostata la logica estensione ed alterata « la finalità specifica » (Cassazione 24 febbraio 1941, Finanze e Comune di Aquila, « Foro it. », 1941, I, 1, 431).

Il mutuo (art. 1813 C. c.) è il contratto col quale una parte consegna all'altra una data quantità di denaro (o di altre cose fungibili) e l'altra si obbliga alla restituzione di altrettante cose della stessa specie e qualità. E' allora evidente che le controgarenzie in parola non si riferiscono nè al negozio in sè e per sè considerato, nè alle obbligazioni che vi assumono le parti. La disposizione di favore non è riferibile (in via analogica) a tutti i contratti che attengano indirettamente all'oggetto indicato nell'articolo, bensì, invece, soltanto ai rapporti che, in se stessi, ineriscono al particolare tipo di negozio, previsto nell'articolo medesimo. Secondo il sistema (Cass., sent. cit.), per la applicabilità delle agevolazioni fiscali a determinati contratti non basta un rapporto indiretto fra i contratti stessi e le ipotesi prevedute come meritevoli di favore; ma è necessaria un'incidenza diretta dell'oggetto del contratto con le ipotesi medesime. E' consentita l'interpretazione estensiva della norma di favore; ma, come talè, essa non può andare, oltre l'oggetto previsto (mutuo), a comprendere negozi che con il primo non siano necessariamente combinati.

Occorre, quindi, determinare quand'è che due negozi siano necessariamente connessi. Ciò avverrà quando, alla stregua dell'ordinamento giuridico l'uno non possa sussistere senza l'altro. La connessione è necessaria solo se derivi non dalla volontà delle parti ma dalla legge (BERLIRI: Le leggi di registro, GIUFFRÈ, 1952, pag. 155); tali, ad esempio, la costituzione di società e il conferimento dei beni, da parte dei soci, all'ente sociale; l'assunzione di un'obbligazione e la contemporanea prestazione di garanzia nei casi in cui sia obbligatoria per legge; la quietanza del prezzo, contenuta nell'atto in cui è stato stipulato il trasferimento. La necessità della connessione implica cioè, tra i due negozi, una reciproca dipendenza funzionale. Il ROTONDI (« Giur. it. », 1957, 1, II, 240) puntualizza e precisa lo stato della questione, ritenendo che deve aversi riguardo se si tratti di negozi che, per la loro intrinseca natura, vengano a combinarsi necessariamente. Ma la connessione deve essere nel tipo astratto di negozio previsto dall'ordinamento giuridico e non solo nella volontà delle parti che abbiano dato luogo alla fattispecie.

Dunque l'ambito obiettivo di applicazione della norma di agevolazione tributaria dell'art. 153 del T. U. n. 1168/1938 è il seguente: atto di mutuo e negozi necessariamente connessi per legge, atti cioè che ne hanno la stessa causa o funzione economico-sociale secondo lo schema astratto del mutuo.

L'ambito subiettivo è determinato poi dalle parti del rapporto principale: gli atti connessi debbono intervenire necessariamente tra quelle stesse.

IV) Il Tribunale ha fatto retta applicazione dei principi.

L'art. 153 del T. U. 1165/1938 fa riferimento all'atto di mutuo e, implicitamente, agli atti che a questo siano connessi in forza di legge e che,

inoltre, abbiano la stessa causa del primo; in altri termini agli atti ordinati al conseguimento della funzione economico-sociale del mutuo. Le parti, inoltre, devono pur sempre essere i soggetti che hanno stipulato il contratto principale, cioè il Comune e la Cassa DD. PP.

Quindi, oltre le obbligazioni comprese nel sinallagma, possono rientrarvi la prestazione di garanzia del mutuatario, e tutti i successivi atti diretti all'estinzione del vincolo, ma non altri.

La lettera e lo spirito della legge non consentono un'interpretazione più larga; essa si riferisce esclusivamente all'atto di mutuo Comune - Cassa, onde se pure può lasciare adito alle relative garanzie, strettamente connesse con la restituzione delle somme mutate in virtù di legge (sulla Cassa DD. PP.) e rientranti nella funzione del mutuo, non ha ragione per estendersi alle controgarenzie richieste, a sua volta, dal Comune all'Istituto, cui il mutuo, in definitiva, profitta. La controgarenzia, infatti, non è direttamente connessa al mutuo, al cui schema è assolutamente estranea, non solo nella fattispecie legale, bensì anche nel rapporto concreto in esame.

Se l'Ente, che contrae il mutuo e si obbliga alla restituzione della somma, richiede ed ottiene da altro Ente (al quale in definitiva profitta il finanziamento) una garanzia per l'obbligo di questo secondo di rifondere al primo le quote, non può affermarsi che siffatto atto di garanzia entri nell'economia del mutuo o che vi sia connesso. Trattasi di un atto che, pur avendo riferimento al mutuo, soddisfa una particolare esigenza, che non vi è connaturale nè necessariamente connessa, tanto che il contratto può essere stipulato anche in sua mancanza.

Vale a dire che le controgarenzie prestate dallo I.A.C.P. di Pesaro al Comune non mirano a raggiungere le finalità della norma di esenzione, ma uno scopo autonomo e distinto, quale quello di salvaguardare gli interessi del mutuatario rispetto all'Istituto Autonomo delle Case Popolari. Esse, oltre a non essere connesse al mutuo assunto dal Comune, neppure sono preordinate, nell'economia dell'istituto, quale mezzo al fine della concessione o dell'assunzione del mutuo stesso.

La cessione dei fitti ivi contenuta è, pertanto, soggetta all'aliquota normale di Registro.

V) Il Ministero delle Finanze, nell'esaminare la fattispecie di cui trattasi, con risoluzione 14 ottobre 1952, n. 162771, ha ritenuto tassabile la controgarenzia in parola « e ciò perchè la contro richiesta del Comune, rappresentando un negozio giuridico non strettamente connesso col mutuo, esula dalla stretta economia della norma di favore, essendo esso diretto a salvaguardare il buon fine della garanzia prestata (a sua volta) dal Comune all'Istituto e non già la operazione di mutuo effettuata con la Cassa depositi e prestiti » (in « Riv. Leg. Fisc. », 1953, 63).

La Commissione Centrale delle Imposte, con decisione n. 71316 del 4 maggio 1955, resa in fattispecie simile, in tema di agevolazioni (di imposta fissa ipotecaria) previste dall'art. 153, ha ritenuto

che il beneficio stesso, per i mutui contratti con la Cassa DD. PP., se pure può accordarsi per le garanzie prestate dal Comune mutuatario alla Cassa, non può estendersi alle controgaranzie ipotecarie concesse al Comune medesimo dall'Istituto Autonomo Case Popolari che, pertanto, vanno assoggettate ad imposta proporzionale (in « Riv. Leg. Fisc. », 1957, pag. 359, con nota redazionale favorevole). Infatti è ivi detto « trattasi di una disposizione di favore che, come tale, rappresenta un'eccezione al principio della normalità dei tributi e non può, pertanto, estendersi oltre i casi espressamente contemplati ». CONTRA: v. « Mass. Reg. 1957, 185 e Giurisprudenza delle Imposte », 1957, nota a decisione n. 159, pag. 551).

R. LASCHENA

**PROCEDIMENTO INGIUNTIVO - Opposizione a decreto ingiuntivo - Riesame della questione di merito - Opposizione ex art. 183 disp. att.; C.p.c.** (Tribunale di Venezia, 9 luglio 1959 - Pres.: Mastrobuono; Est.: Fonseca - Savini c. Ministero Pubblica Istruzione).

L'opposizione ad ingiunzione, ove non sia fatta nelle forme limitate di cui all'art. 188 disp. att. C. p. c., non è esclusivamente diretta alla rimozione di un provvedimento viziato o comunque inefficace, ma anche alla sostituzione di esso con una nuova pronuncia e conseguentemente il giudice è investito del riesame della pretesa fatta valere con il decreto di ingiunzione.

#### IN TEMA DI OPPOSIZIONE AL DECRETO INGIUNTIVO

La sentenza che si annota è senz'altro conforme al prevalente orientamento della giurisprudenza e della dottrina sulla natura e gli effetti dell'opposizione ad ingiunzione, secondo il quale, sia che si consideri l'opposizione come impugnazione di una fase processuale giunta a termine sia che la si consideri come atto introduttivo di un ordinario giudizio di cognizione (o del contraddittorio postosto), si ritiene che oggetto del giudizio sia il merito della domanda creditoria avanzata dal ricorrente, sì che questi e non l'opponente dovrebbe considerarsi attore, con tutte le necessarie conseguenze in ordine all'estensione del giudizio e all'onere della prova. Orientamento peraltro che, senza pretendere di esaminare in questa sede con completezza di argomenti (per cui invece si rimanda agli autori che hanno trattato il problema; GARBAGNATI: I procedimenti di ingiunzione e di convalida di sfratto, 1949; CRISTOFOLINI: Processo di ingiunzione 1939; CALAMANDREI: Il procedimento monitorio; SEGNI: L'opposizione del convenuto nel processo monitorio, in « Studi Sarsaresi », 1924 pag. 335, 1925 pag. 39; VISCO: Il Procedimento per ingiunzione, 1951,

pag. 143; nonché i manuali del CARNELUTTI; dello ZANZUCCHI, del REDENTI ed autori ivi citati), suscita qualche perplessità non tanto per l'affermazione ribadita anche del tribunale di Venezia, che un giudizio limitato ad una mera querela nullitatis è estraneo al nostro sistema processuale, affermazione che può, in linea di massima, condividersi, quanto per le conseguenze che da tale affermazione vogliono trarsi e che non sembra si armonizzino pienamente con la natura e le finalità del procedimento per ingiunzione, così come è stato attuato nel nostro ordinamento.

Occorre però premettere, prima di passare all'esame critico dell'opinione prevalente, che fra le due opposte tesi circa la natura giuridica dell'opposizione ad ingiunzione sembra senz'altro preferibile quella che ritiene essere l'opposizione stessa un mezzo d'impugnazione del decreto (tesi del resto condivisa dalla migliore dottrina) come la più conforme all'attuale disciplina del procedimento per ingiunzione, specie ove se ne considerino i precedenti storici.

Come infatti è noto, il procedimento per ingiunzione attuale si riallaccia per due caratteristiche essenziali (emanazione dell'ordine inaudita altera parte e cognizione sommaria) al processo monitorio del diritto medioevale in base al quale, per determinati crediti, si poteva ottenere direttamente dal giudice l'ordine della prestazione accompagnata dalla clausola che, se il debitore non faceva opposizione entro un dato termine, poteva eseguirsi; l'opposizione del debitore toglieva invece ogni effetto all'ordine e questo si risolveva in vim simplicis citationis. Tale procedimento ebbe applicazioni in Italia, Svizzera, Austria e Germania (mandatum de solvendo cum clausola nisi, Mahnverfahren, Rechtsbot) mentre rimase sconosciuto alla legislazione francese e conseguentemente ai codici da questa derivati, come il codice di procedura civile italiana del 1865. Quando poi il procedimento ingiunzionale fu introdotto nel nostro ordinamento da successive legislazioni, ebbe, a causa dell'interruzione del nesso storico con il mandatum de solvendo del diritto medioevale, caratteristiche, poi trasferite senza sostanziali mutamenti nel codice di procedura attuale, che lo allontanarono nettamente da quello. Mentre invero l'ingiunzione del diritto intermedio veniva meno in seguito all'opposizione e la decisione resa su questa sostituiva in ogni caso il mandatum de solvendo sì che a buon diritto poteva ritenersi che, opponendosi il debitore, il giudizio speciale si tramutasse in un ordinario giudizio di cognizione, altrettanto non è possibile sostenere innanzi alle norme che attualmente regolano la materia. È assurdo ad esempio ritenere che possa pendere un giudizio di cognizione su di una domanda che ha già formato oggetto del provvedimento relativo, quando questo non solo non si annulla ma può essere addirittura dichiarato provvisoriamente esecutivo, con vicende molto analoghe quindi a quelle della sentenza impu-

gnata in appello (artt. 642, 648, 649, C. p. c.). D'altro canto l'art. 653 persuade che l'emana- zione del decreto costituisca il termine di un gra- do del processo, per lo meno finchè questo venga inteso — come pare si debba — come quella fase processuale che si chiude con un provvedimento suscettibile di conferma o di riforma; in questo senso è indubbiamente il primo comma dell'arti- colo citato, mentre il secondo non adduce argo- menti nè pro nè contro, potendosi tutt'al più dire che questo mezzo di impugnazione ha una disci- plina particolare. Particolarità poi neanche ec- cezionale, ove si consideri che anche la sentenza d'appello diviene titolo esecutivo se il ricorso per Cassazione sia rigettato, mentre è sostituita in caso di accoglimento.

In ultimo si osserva che difficilmente potrebbe considerarsi come un ordinario processo di co- gnizione quello in cui l'estinzione o la mancata costituzione in termine dell'opponente porti al passaggio in giudicato del decreto (artt. 647, 653 C. p. c.; l'autorità di cosa giudicata del de- creto d'ingiunzione è argomentata ex artt. 655, 656 C. p. c. v. GARBAGNATI; op. cit. pagg. 13, 67). Di fronte a questi argomenti sostenere che l'op- posizione non introdurrebbe un'impugnazione sol perchè la cognizione del giudice che concede il decreto sarebbe sommaria e porterebbe ad una condanna con riserva, (VISCO: op. loc. cit.) a parte la dubbia esattezza di quest'ultima affer- mazione, non sembra determinante.

L'unico argomento valido a negare che si tratti di impugnazione, sarebbe quello di sostenere che, difettando il contraddittorio, l'ordine della pre- stazione sarebbe emanato senza cognizione. Ma questo, per quanto sia stato sostenuto da illustri autori (CHIOVENDA: Principi, p. 212; SEGNI: op. cit.) sembra contraddetto dalle norme positive: se solo si pensa che l'esame del giudice può por- tare al rigetto o all'accoglimento della domanda (artt. 640, 641 C. p. c.) viene naturale domandarsi come potrebbe il giudice scegliere tra queste so- luzioni, senza conoscere della causa.

Ritenuta pertanto preferibile l'opinione, accol- ta nella sentenza che si annota, che ravvisa nel- l'opposizione un mezzo di impugnazione, va qui subito avvertito che quell'ibridismo, già denun- ciato dal CHIOVENDA, che si manifesta nella disci- plina del procedimento di ingiunzione, mentre da un lato è stato la causa delle varietà delle opinioni in materia, ha dall'altro impedito agli assertori della tesi che qui si segue di trarre dal- le loro affermazioni tutte le necessarie conse- guenze. Così è stato detto che l'opposizione è sì un atto di impugnazione, ma introduttivo di un procedimento di prima istanza (Cass. 25 feb- braio 1946 in « Mass. Foro It. » 46, 54) che la materia del contendere si estende al merito della domanda creditoria fatta valere dal ricorrente (ZANZUCCHI « Dir. Proc. Civ. » IV, p. 21) che

lui incombere l'onere della prova (GARBAGNATI: op. cit. p. 90), che non sussiste per il procedi- mento di opposizione una limitazione analoga a quella stabilita per l'appello dall'art. 345 C. p. c. (CARNELUTTI: Sistema, II p. 622).

Queste affermazioni sembrano non solo in con- trasto con i principi che reggono il nostro di- ritto processuale, ma non trovano nemmeno giu- stificazione in una particolare ratio del procedi- mento monitorio la cui natura e le cui finalità invocano anzi di quei principi l'applicazione.

Invero in primo luogo, non si può, altro che con una grave contradictio in terminis, parlare di impugnazione introduttiva di un procedimento di cognizione di prima istanza, quando, come è noto, l'impugnazione si definisce l'azione tenden- te a far valere un motivo generico o specifico d'annullabilità della sentenza che quanto meno in prima istanza, dev'essere stata già emanata. Sicchè, ove si voglia considerare l'opposizione co- me impugnazione, è giuridicamente impossibile ritenere la fase che si chiude con il decreto d'in- giunzione altrimenti che come un primo grado del processo, sia pur sottoposto a regole speciali (art. 656 C. p. c.). Altrettanto erroneo sembra sostenere che il ricorrente, pur se formalmente convenuto nel giudizio d'opposizione, deve essere considerato sostanzialmente attore, con il rela- tivo onere della prova.

La prima parte di questa affermazione infatti sembra essere quanto meno equivoca poichè i termini « formalmente » e « sostanzialmente » possono intendersi sia in senso tecnico, come, sinonimi di « secondo il diritto processuale » e, rispettivamente « secondo il diritto materiale » sia nell'accezione comune di « apparentemente » ed « effettivamente ». Comunque nè nell'uno nè nel- l'altro caso l'affermazione appare accettabile: non secondo la comune accezione, perchè ciò non po- trebbe avere ovviamente alcuna giuridica rilevanza, ma neppure in senso tecnico, perchè di attore o di convenuto si può parlare solo processualmente. Se infatti si può distinguere, come fanno taluni autori il concetto di parte del rapporto processuale in senso processuale e in senso materiale, certo altret- tanto non è possibile fare rispetto al concetto di attore e di convenuto, poichè costituendo l'essere attore o convenuto soltanto una qualificazione processuale dei soggetti del rapporto, dipendente dall'aver l'uno proposto contro l'altro una do- manda introduttiva di un giudizio o di una fase del giudizio, è chiaro che tale qualificazione non può avere che un significato meramente formale. In questo senso pertanto, avendo l'opponente in- trodotto una domanda tendente alla riforma di un precedente provvedimento di giudice, a lui non potrà essere attribuita che la qualità di attore. Altro è che dall'essere attore o convenuto discendano delle conseguenze di ordine sostan- ziale, quali ad esempio l'incidenza dell'onere del- la prova, poichè ovviamente non è questo che

varrà a far considerare uno dei soggetti attore piuttosto che convenuto, costituendo dette conseguenze un *posterius* e non un *prius* della qualificazione processuale. Ed è proprio per questo che non è accettabile neanche la seconda parte dell'affermazione, essere cioè a carico del ricorrente l'onere della prova, oltre a non corrispondere ai principi che regolano la materia (art. 2697 Codice civile).

Se infatti chi vuol far valere in giudizio un diritto deve provare i fatti che ne costituiscono il fondamento, dato che l'opponente si troverà necessariamente in questa situazione, facendo appunto valere un suo diritto di gravame, è a lui e non già all'opposto che incomberà l'onere della prova. Poichè però il problema dell'onere della prova si intreccia a questo punto con l'altro dell'estensione del *thema decidendum*, sembra opportuno esaminare prima quest'ultima questione.

Ora non è esatto affermare che la materia del contendente si estende al merito della domanda creditoria fatta valere dal ricorrente e che per l'opposizione non sussiste una limitazione analoga a quella stabilita per l'appello dall'art. 345 C. p. c., poichè ciò sembra in contrasto con la natura delle impugnazioni e con il principio della disponibilità che permea il nostro processo civile. Dall'esame delle norme che regolano i vari mezzi di impugnazione infatti può dedursi che non è stato accolto dal nostro ordinamento l'effetto devolutivo, per cui il giudice dell'impugnazione potrebbe conoscere, indipendentemente dalla maggiore o minore ampiezza della manifestazione della volontà nell'impugnante, dello stesso rapporto sostanziale conosciuto dal giudice a quo, sì che la pronuncia di questi avrebbe un carattere quasi sperimentale o di saggio (v. REDENTI: « Dir. Proc. Civ. », II, 399), ma soltanto il principio della pluralità dei gradi di giurisdizione, la cui massima efficacia non supera la regola del *tantum devolutum quantum appellatum*.

L'affermazione acquista del resto maggior efficacia dalla constatazione che non vi era nel codice di procedura del '65 una norma analoga a quella dell'art. 345, per cui questo può ben considerarsi innovativo nel senso dianzi esposto. Da questo principio, collegato con quello della disponibilità, intesa come il potere delle parti di influire con il proprio comportamento sulle sorti del rapporto processuale, si trae l'affermazione che l'impugnazione sia un negozio giuridico processuale, nel senso che vi acquista rilevanza non solo la volontarietà, ma soprattutto la volontà o intenzione di impugnare più o meno ampiamente il provvedimento del giudice.

Ciò è dato ricavare non solo dalla disciplina dei mezzi di impugnazione diversi dall'appello in cui il vizio o i vizi particolari che inficiano la decisione devono essere, a pena di inammissibilità espressamente indicati dall'impugnante, ma soprattutto dalla regolamentazione dell'appello che, pur essendo, come è noto, il più vasto mezzo di

impugnazione e l'unico che abbia natura di gravame e non di impugnativa di un vizio d'annullabilità, pur tuttavia è anche esso subordinato quanto ad estensione alla volontà dell'appellante, nè potrebbe il giudice o la controparte non tenerne conto (art. 346 C. p. c.). Neanche il giu-

Concludendo, riteniamo che l'opposizione al giudice d'appello è pertanto investito per il solo fatto della proposta impugnazione, della cognizione della materia fatta valere in primo grado dall'attore e non si vede quindi per qual motivo dovrebbe esserne investito il giudice ad opposizione proposta, quando questa, a voler tutto concedere, può considerarsi mezzo di impugnazione di vastità pari, ma non superiore all'appello. Tale soluzione è confortata anche da un'altra considerazione d'ordine comparativo. Se si confrontano due tipici istituti, entrambi ispirati alla necessità, per ragioni pratiche, di derogare al principio del contraddittorio, quali sono il procedimento di ingiunzione e il sequestro, si nota una diversa incidenza dell'onere di impugnare il provvedimento o sia, pure, di provocare il contraddittorio, gravando questo nel primo caso a carico dell'ingiunto, nel secondo invece a carico del richiedente il quale, pur ottenendo un provvedimento immediatamente efficace ed eseguibile, deve, a pena di inefficacia o di responsabilità, istituire il giudizio di convalida (artt. 680, 681, 683, 641, 654, 650 C. p. c.). Ovvie sono le ragioni del maggior vigore della legge rispetto all'ingiunzione, ravvisabili da un lato nella natura di provvedimento cautelare del sequestro che non compromette la situazione giuridica a differenza dei provvedimenti di cognizione e dall'altro nella maggior garanzia che offrono le prove circa l'esistenza del diritto nell'ingiunzione che non nel sequestro. Ora questo maggior rigore e la differenza stessa di procedura voluta dalla legge, verrebbero praticamente meno ove fosse al ricorrente consentito, una volta proposta opposizione dall'ingiunto, estendere a suo piacimento la materia del contendere; ciò equivarrebbe a un giudizio di giustificazione o di convalida, non previsto per il decreto ingiuntivo.

Altro è che, avendo impugnato l'opponente il decreto d'ingiunzione non per un motivo particolare, ma nella totalità, il giudice sia in concreto investito della cognizione della stessa materia già precedentemente decisa, poichè resta pur sempre fermo che l'estensione del *thema decidendum* dipende dalla volontà dell'opponente; ed è a questo proposito che acquista ulteriore rilevanza il problema dell'incidenza dell'onere della prova.

Infatti per quanto si è detto fin qui, è chiaro che tale onere graverà comunque ed esclusivamente sull'opponente. E' questi che fa valere in giudizio il suo diritto alla riforma della precedente decisione ed a lui è quindi applicabile il primo comma dell'art. 2697 C. c., mentre dall'affermazione che la materia del contendere è su-

bordinata all'impugnazione e non alla domanda creditoria fatta valere dal ricorrente, discende come logica conseguenza che quest'ultimo avrà solo l'onere di provare i fatti estintivi o modificativi del diritto del primo.

Concludendo, riteniamo che l'opposizione al decreto ingiuntivo costituisca impugnazione e che di un mezzo di impugnazione abbia tutte le caratteristiche e cioè: 1) che attore è l'opponente; 2) che a lui incomba l'onere della prova; 3) che il giudice sia vincolato ai motivi di opposizione.

L'opinione sostenuta è del resto conforme alla natura del decreto d'ingiunzione, che altrimenti ad un procedimento rapido e sommario verrebbe, sia pur in una fase successiva, accordata una tutela maggiore di quella prevista per gli ordinari procedimenti di cognizione, mentre d'altro canto ritenere l'opposizione un caso di impugnativa non è d'ostacolo all'appello contro la sentenza che sul-

l'opposizione ha pronunciato, considerato che appellabili sono anche le sentenze di revocazione.

\* \* \*

Per quanto riguarda il procedimento previsto dall'art. 188 disp. att. C. p. c. tendente alla dichiarazione di inefficacia del decreto di ingiunzione notificato fuori termine, pur dovendosi ritenere che si tratta più esattamente di nullità che di inefficacia e che l'ordinanza che accoglie il ricorso abbia natura giuridica di sentenza, tuttavia l'ultimo comma dell'articolo in base al quale non è precluso alla parte che abbia sentito rigettare la propria istanza riproporla mediante opposizione, impedisce di ritenere il procedimento in questione come un caso di querela nullitatis. Piuttosto può ravvisarsi in questo un caso analogo al procedimento di correzione delle sentenze.

P. DI TARSIA di BELMONTE

# INDICE SISTEMATICO DELLE CONSULTAZIONI

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

## ACQUE PUBBLICHE

CONCESSIONI D'ACQUE PUBBLICHE. — Se sia legittima la pubblicazione di due domande concorrenti per la concessione d'acqua pubblica nella Regione Trentino-Alto Adige nelle forme stabilite dall'art. 12 del Regolamento 14 agosto 1920, n. 1285, anziché in quelle previste dagli articoli 4 e 5 della legge regionale 17 maggio 1956, n. 7 (n. 61).

## AGENTI DIPLOMATICI E CONSOLARI

FUNZIONARI ITALIANI ALL'ESTERO - INDENNIZZI PER DANNI. — In quali casi l'Amministrazione degli Esteri possa riconoscere il diritto al risarcimento dei danni alle cose subiti per motivi di servizio da funzionari italiani in servizio all'estero (n. 5).

## AGRICOLTURA

PICCOLA PROPRIETÀ CONTADINA. — Se la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina possa ottenere il consenso per la permuta dei terreni a suo tempo trasferite dall'Amministrazione, ai sensi della legge 20 febbraio 1952, n. 144, quando gli immobili stessi non possano essere destinati direttamente allo scopo per cui avvenne il trasferimento (n. 21).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

ENTI PUBBLICI. — 1) Se ed in quali limiti il personale dipendente dalla Cassa per il Mezzogiorno sia soggetto all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (n. 241).

EREDITÀ DEVOLUTA ALL'EX O.N.B. — 2) Se il Commissariato Nazionale della Gioventù Italiana debba ottenere, prima della formale accettazione dell'eredità devoluta alla ex O.N.B., e quindi della sottoscrizione dell'atto di divisione, l'autorizzazione governativa ai sensi dell'art. 17 C. c. ovvero ai sensi dell'art. 17 legge 3 aprile 1926, n. 2247 (n. 242).

LEGA NAVALE ITALIANA. — 3) Se la Lega Navale Italiana sia persona giuridica pubblica (n. 243).

N.A.T.O. — 4) Come sia disciplinata la difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato dei Comandi N.A.T.O. e dei loro dipendenti (n. 244).

## APPALTO

APPALTO CONCORSO. — 1) Se sia legittima l'esclusione di un concorrente da un appalto-concorso per avere prodotto documenti privi di bollo (n. 249).

CONTRATTO - REVISIONE PREZZI. — 2) Se, ai sensi della legge 9 maggio 1950, n. 329, possano applicarsi, ai fini della revisione dei prezzi, le norme del D. L. 5 aprile 1946, n. 226 ad un contratto di appalto stipulato prima della entrata in vigore di detto decreto, ma in corso di esecuzione alla data di pubblicazione di esso (n. 250).

## AVVOCATI E PROCURATORI

N.A.T.O. — 1) Come sia disciplinata la difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato dei Comandi N.A.T.O. e dei loro dipendenti (n. 47).

PROCURATORI NOMINATI EX ART. 697 C.P.C. — 2) Quali siano i criteri da seguire per la liquidazione delle parcelle spettanti ai professionisti che abbiano prestato la loro attività nell'interesse della Pubblica Amministrazione ai sensi dell'art. 697 C.p.c. (n. 48).

SPESE DI PROCEDURA. — 3) Se, ai sensi dell'art. 5 della legge 4 febbraio 1956, n. 54, possano addebitarsi sul fondo di garanzia, per i finanziamenti assistiti dallo Stato, le competenze dovute all'avvocato incaricato di promuovere la procedura di riscossione (n. 49).

## BELLEZZE ARTISTICHE E NATURALI

DICHIARAZIONE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO. — Se la sopravvenuta inefficacia dell'ordine di sospensione di lavori, ai sensi dell'art. 9, legge 29 giugno 1939, n. 1497, per la mancata notifica favorevole della Commissione Provinciale, possa pregiudicare la validità della successiva dichiarazione di notevole interesse pubblico (n. 6).

## BORSA

AGENTI DI CAMBIO - DECADENZA. — Quali siano le conseguenze della inidoneità fisica degli agenti di cambio ai fini della decadenza prevista dall'art. 11 del D.L.L. 19 aprile 1956, n. 321 (n. 16).



## COMMERCIO

**DISTRIBUTORI VIVERI LA PROVVIDA.** — Se, ai sensi degli articoli 161 e 165 del Testo unico per la Finanza Locale, i Distributori Viveri de La Provvida siano soggetti alla imposta di patente (n. 16).

## COMUNI E PROVINCE

**POSTA PNEUMATICA URBANA.** — Se i Comuni abbiano diritto ad un contributo *una tantum* per la posa in gallerie per pubblici servizi di posta pneumatica urbana (n. 77).

## COMPROMESSO ED ARBITRI

**CONTRATTI DI APPALTO DI OO. PP.** — Se sia legittima la inserzione nei singoli contratti di appalto di Opere Pubbliche di competenza della Regione Siciliana di una clausola compromissoria diversa da quella prevista nell'art. 42 del Capitolato Generale per le Opere Pubbliche del 1895 (n. 13).

## CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

**CONCESSIONI DI ARENILI DEMANIALI.** — 1) Se, ai sensi dell'art. 18, ultimo comma, R. D. 2 aprile 1885, n. 3095, i Comuni nei quali esistano porti fluviali di seconda categoria, quarta classe, abbiano un diritto di prelazione nelle concessioni di spiaggia lacuali (n. 61).

**IDROCARBURI.** — 2) Se per la revoca di una concessione per impianto di una raffineria di olii minerali in Sicilia debba essere sentito il parere della Commissione di cui all'art. 15 del D. L. 2 novembre 1933, n. 1741 (n. 62).

3) Se i pareri della Commissione interministeriale per la disciplina petrolifera istituita con D. M. 10 gennaio 1953, debbano essere considerati vincolanti od obbligatori (n. 62).

## CONCORSI

**PILOTI DEI PORTI.** — Se, ai sensi dell'art. 108 del Codice della Navigazione, approvato con D. P. 15 febbraio 1952, n. 328, l'Amministrazione possa assegnare agli idonei, in un concorso bandito nell'organico della Corporazione dei Piloti dei Porti, posti che vadano oltre quelli messi a concorso e le cui vacanze siano successive al concorso stesso (n. 2).

## CONTABILITA' GENERALE DELLO STATO

**CANONI ENFITEUTICI.** — 1) Se per la liquidazione dei canoni enfiteutici in natura non corrisposti alla scadenza debba prendersi a base per la conversione in danaro il prezzo vigente all'epoca della scadenza oppure quello corrente al momento dell'emissione dell'ingiunzione (n. 174).

**ESENZIONI TRIBUTARIE.** — 2) Se la riserva di far approvare con legge un contratto stipulato tra lo Stato ed i privati possa rendere legittime le clausole contenute nel contratto stesso le quali implicino esenzioni del privato contraente da determinati tributi (n. 175).

## CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

**AZIENDE AUTONOME DI CURA E DI SOGGIORNO.** — 1) Se il contributo erogato dal Ministero dell'Interno alle aziende di soggiorno, cura e turismo, in virtù dell'art. 30 della legge 29 dicembre 1949, n. 598, debba essere assoggettato al pagamento dell'imposta generale sull'entrata (n. 35).

**CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE.** — 2) Quali siano i criteri di applicazione dell'art. 8 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, in ordine alla determinazione del contributo per riparazioni e ricostruzioni di immobili nel caso di proprietà per quote indivise (n. 36).

**SPESE DI PROCEDURA.** — 3) Se, ai sensi dell'art. 5 della legge 4 febbraio 1956, n. 54, possano addebitarsi sul fondo di garanzia per i finanziamenti assistiti dallo Stato, le competenze dovute all'avvocato incaricato di promuovere la procedura di riscossione (n. 37).

## DANNI DI GUERRA

**BENI DI CITTADINI ITALIANI IN TUNISIA.** — 1) Se, ai sensi dell'art. 52 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, possa essere concesso il contributo per il ripristino in territorio nazionale dei beni perduti in Tunisia, ad un cittadino italiano al quale fu concesso per gli stessi beni l'indennizzo ai sensi del D. L. 6 aprile 1948, n. 521 (n. 96).

**CONTRIBUTI DI RICOSTRUZIONE.** — 2) Quali siano i criteri di applicazione dell'art. 8 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, in ordine alla determinazione del contributo per riparazioni e ricostruzioni di immobili nel caso di proprietà per quote indivise (n. 97).

**CREDITI PER DANNI DI GUERRA.** — 3) Quale sia, ai fini della imposta sulle successioni, il trattamento da farsi alla successione di un credito relativo ad indennizzo per danni di guerra (n. 98).

## DEMANIO

**CONCESSIONI DI ARENILI DEMANIALI.** — 1) Se, ai sensi dell'art. 18, ultimo comma, R. D. 2 aprile 1885, n. 3095, i Comuni nei quali esistano porti fluviali di seconda categoria, quarta classe, abbiano diritto di prelazione nelle concessioni di spiaggia lacuali (n. 154).

**IMMOBILI DEMANIALI.** — 2) Se gli Istituti pubblici di educazione femminile, disciplinati dal R. D. 23 dicembre 1929, n. 2392 e dal R. D. 1° ottobre 1931, n. 1312, debbano considerarsi organi statali (n. 155).

3) Se per ammettere gli Istituti pubblici di educazione femminile al godimento di locali demaniali debba farsi luogo ad una concessione o basta l'assegnazione dei locali stessi in uso al Ministero della P. I. (n. 155).

**SEDI FERROVIARIE - ALIENAZIONE.** — 4) Se continuano ad appartenere allo Stato i beni che, successivamente alla data dell'entrata in vigore dello Statuto Speciale Siciliano, abbiano cessato di interessare la difesa o di essere destinati a servizi di carattere nazionale (n. 156).

5) Se l'area di sedime delle linee ferroviarie chiuse all'esercizio dopo l'entrata in vigore dello Statuto Speciale Siciliano, possa liberamente alienarsi da parte dello Stato (n. 156).

## DONAZIONI

UFFICIALE ROGANTE. — Se sia valido un atto di donazione, effettuato da un Comune a favore dell'Amministrazione dello Stato, per la costruzione di un edificio postale, rogato dall'ufficiale rogante dell'Amministrazione donataria (n. 32).

## EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

ALLOGGI INA-CASA - COMITATO AMMINISTRATIVO. — 1) Se le Aziende che abbiano costruito alloggi per i propri dipendenti a norma dell'art. 11 della legge 28 febbraio 1949, n. 43, possano rinunciare a far parte del Comitato misto di amministrazione degli alloggi stessi concessi in locazione (n. 94).

ALLOGGI INA-CASA - ESPROPRIAZIONE. — 2) Se possa procedersi a favore dell'INA-Casa alla espropriazione per pubblica utilità di un'area sulla quale siano già costruiti alloggi per i lavoratori in attuazione della legge 28 febbraio 1949, n. 43 (n. 95).

EREDITÀ DEVOLUTA ALLO STATO. — 3) Se tra i beni ereditari devoluti allo Stato, ai sensi dell'art. 586 del C. C., debbano ritenersi compresi i diritti spettanti al *de cuius* su un appartamento e su altri immobili, quale socio assegnatario di una Cooperativa edilizia a contributo statale (n. 96).

## ENFITEUSI

CANONI ENFITEUTICI. — Se per la liquidazione dei canoni enfiteutici in natura non corrisposti alla scadenza debba prendersi a base per la conversione in denaro il prezzo vigente all'epoca della scadenza oppure quello corrente al momento dell'emissione dell'ingiunzione (n. 25).

## ENTI E BENI ECCLESIASTICI

CANONI ENFITEUTICI. — Se per la liquidazione dei canoni enfiteutici in natura non corrisposti alla scadenza debba prendersi a base per la conversione in denaro il prezzo vigente all'epoca della scadenza oppure quello corrente al momento dell'emissione dell'ingiunzione (n. 30).

## ESECUZIONE FISCALE

ESATTORE. — 1) Se il concordato fallimentare vincoli anche l'esattore ai fini della riscossione delle Imposte Dirette (n. 50).

ESATTORE - RISCOSSIONE COATTIVA. — 2) Se l'esattore possa agire nelle vie ordinarie contro i soci di una società per azioni in liquidazione (art. 2456 C.c.) per ottenere il pagamento di quelle imposte il cui importo egli ha già corrisposto all'Erario (n. 51).

## ESPROPRIAZIONE PER P.U.

ALLACCIAMENTI. — 1) Se le espropriazioni che si rendano necessarie per gli allacciamenti, mediante binari di raccordo, di importanti stabilimenti industriali o commerciali con gli impianti F.S. debbano essere prece-

dute dalla dichiarazione di pubblica utilità prevista dagli artt. 9 e segg. legge 25 giugno 1865, n. 2359 (n. 151).

2) Se per le suddette espropriazioni che si rendano necessarie nel territorio della Regione Siciliana competente a promuovere la dichiarazione di pubblica utilità sia l'Assessorato per i Trasporti della Regione Siciliana (n. 151).

ESPROPRIAZIONE DI BOSCHI. — 3) Se i frutti maturi all'atto della espropriazione — nella specie i boschi suscettibili di taglio — a norma dell'art. 820 e 821 C.c., appartengano al proprietario espropriato (n. 152).

4) Se l'indennità di espropriazione, regolata dalle norme della legge Sila e Stralcio, sia comprensiva dei frutti in corso di maturazione (n. 152).

5) Se, ai sensi dell'art. 6 della legge 15 marzo 1956, numero 156, tutti i frutti pendenti (senza distinzione tra maturi e non maturi, separati e non separati) nell'espropriazione di boschi per la riforma fondiaria, debbano formare oggetto di autonomo indennizzo (n. 152).

ESPROPRIAZIONI PARZIALI. — 6) Se nella valutazione dell'indennità di espropriazione per due appezzamenti di terreno necessari per i servizi di un aeroporto intercontinentale si debba tener conto solo dei danni che la parte residua potrà subire in conseguenza della costruzione di un radiogometro e di un radiofaro, oppure anche dei danni che alla stessa parte residua potranno essere arrecati dall'eventuale e futura imposizione di limitazioni o di servitù ad opera dell'Autorità Militare (n. 153).

MANCATA DEFINIZIONE DELLE ESPROPRIAZIONI. — 7) Quali siano le conseguenze della mancata definizione delle espropriazioni entro il biennio della occupazione di urgenza di aree per l'attuazione dei piani di ricostruzione dei Comuni sinistrati di guerra ai sensi della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 (n. 154).

## FALLIMENTO

CONCORDATO FALLIMENTARE. — Se il concordato fallimentare vincoli anche l'esattore ai fini della riscossione delle Imposte Dirette (n. 53).

## FARMACIA

FARMACIE RURALI - INDENNITÀ DI RESIDENZA. — Se ed in quali limiti la indennità di residenza alle farmacie rurali debba essere rimborsata ai Comuni deficitari (n. 8).

## FERROVIE

ALLACCIAMENTI. — 1) Se le espropriazioni che si rendano necessarie per gli allacciamenti, mediante binari di raccordo, di importanti stabilimenti industriali o commerciali, con gli impianti F.S. debbano essere precedute dalla dichiarazione di pubblica utilità prevista dagli artt. 9 e segg. legge 25 giugno 1865, n. 2359 (n. 290).

2) Se per le suddette espropriazioni che si rendano necessarie nel territorio della Regione Siciliana competente a promuovere la dichiarazione di pubblica utilità sia l'Assessorato per la Trasporti della Regione Siciliana (n. 290).

**DISTRIBUTORI VIVERI LA PROVVIDA.** — 3) Se, ai sensi degli artt. 161 e 165 del Testo unico per la Finanza locale, i Distributori Viveri della Provvida siano soggetti alla imposta di patente (n. 291).

**LEGGE N. 46/1958 - ART. 11 - PENSIONI.** — 4) Se, ai sensi dell'art. 11 della legge 15 febbraio 1958, n. 46, debba concedersi la pensione alle vedove separate dal marito per reciproca colpa (n. 292).

**PENSIONI A GENITORI E COLLATERALI.** — 5) Se le norme contenute nella legge n. 46/1958, in materia di pensioni di reversibilità a favore di genitori e collaterali di agenti deceduti anteriormente all'11 marzo 1958, debbano interpretarsi nel senso da comprendere nel beneficio sia gli aventi causa da agenti deceduti in pensione, sia quelli di agenti morti in attività di servizio (n. 293).

**PENSIONI DI RIVERSIBILITÀ.** — 6) Se le particolari norme dell'art. 20 della legge n. 46/1958, sia per quanto riguarda i termini utili per la presentazione della domanda di pensione come anche per la decorrenza di tale beneficio, trovino esclusiva applicazione nei confronti di quelle categorie di persone che anteriormente alla emanazione della suddetta legge erano esclusi dal diritto a pensione (n. 294).

**PERSONALE FEMMINILE.** — 7) Quali siano i criteri per la immissione nei ruoli del personale delle F.S. di elementi femminili già adibiti all'espletamento dei servizi ferroviari appaltati da riassumere in gestione diretta, ai sensi degli artt. 211 e segg. dello S.G. del personale F.S. (n. 295).

**SEDI FERROVIARIE - ALIENAZIONE.** — 8) Se continuano ad appartenere allo Stato i beni che, successivamente alla data dell'entrata in vigore dello Statuto Speciale Siciliano, abbiano cessato di interessare la difesa o di essere destinati a servizi di carattere nazionale (n. 296).

9) Se l'area di sedime delle linee ferroviarie chiuse all'esercizio dopo l'entrata in vigore dello Statuto Speciale Siciliano, possa liberamente alienarsi da parte dello Stato (n. 296).

## IMPIEGO PUBBLICO

**IMPIEGATO STATALE - ABBANDONO INGIUSTIFICATO DEL SERVIZIO.** — 1) Se debba applicarsi il trattamento ridotto delle indennità previsto all'art. 15 del Regolamento per l'amministrazione e l'erogazione del fondo di previdenza per il personale del catasto e dei servizi tecnici erariali agli impiegati dichiarati decaduti per abbandono ingiustificato del servizio (n. 495).

**IMPIEGATO STATALE - INTERDIZIONE.** — 2) Se il tutore provvisorio di un interdichendo, impiegato statale, ricoverato in un manicomio giudiziario a seguito di proscioglimento per vizio di mente, possa validamente chiedere il collocamento a riposo di questi, al fine di ottenere i benefici previsti dalla legge 27 febbraio 1955, n. 55, sull'esodo volontario degli impiegati civili (n. 496).

**SALARIATI - ASSEGNI FAMILIARI.** — 3) Se sulle somme corrisposte direttamente dall'A.N.A.S. a titolo di assegni familiari, agli operai giornalieri siano dovuti i contributi assicurativi I.N.A.M. e I.N.P.S. (n. 497).

**UFFICIALI - INDENNITÀ SUPPLEMENTARE.** — 4) Se gli ufficiali espulsi o degradati o che comunque abbiano perduto la pensione possano ottenere l'indennità supplementare « Cassa Ufficiali » (n. 498).

## IMPOSTA DI BOLLO

**LETTERE COMMERCIALI.** — Se le lettere commerciali di accettazione di un mandato, contenenti anche la trascrizione integrale della proposta, siano soggette alla registrazione a termine fisso e all'uso della carta bollata (n. 16).

## IMPOSTA DI REGISTRO

**REGISTRAZIONE A TERMINE FISSO - LETTERE COMMERCIALI.** — 1) Se le lettere commerciali di accettazione di un mandato, contenenti anche la trascrizione integrale della proposta, siano soggette alla registrazione a termine fisso ed all'uso della carta bollata (n. 159).

**SOCIETÀ A R.L. - RIDUZIONE DEL CAPITALE SOCIALE.** — 2) Se l'assegnazione in natura di beni sociali ai soci per riduzione del capitale sociale abbia natura traslativa o dichiarativa (n. 160).

3) Quale, conseguentemente, sia il trattamento tributario da farsi all'atto di assegnazione ai sensi della legge di registro (n. 160).

**SOCIETÀ DI FATTO.** — 3) Quali siano i criteri per ritenere effettuata una enunciazione tassabile di convenzione costitutiva di una società di fatto, ai sensi degli art. 62 della legge di registro (n. 161).

## IMPOSTA DI R. M.

**NOTIFICAZIONE PER AFFISSIONE.** — Se gli avvisi di accertamento notificati per affissione, ai sensi dell'art. 89 del Regolamento di R. M., debbano ritenersi efficacemente notificati per « affissione » a datare dall'ultimo giorno del periodo ivi previsto (n. 18).

## IMPOSTA DI SUCCESSIONE

**CREDITI PER DANNI DI GUERRA.** — Quale sia, ai fini della imposta sulle successioni, il trattamento da farsi alla successione di un credito relativo ad indennizzo per danni di guerra (n. 26).

## I.G.E.

**CONTRIBUTI ALLE AZIENDE DI SOGGIORNO.** — Se il contributo erogato dal Ministero dell'Interno alle Aziende di soggiorno, cura e turismo, in virtù dell'art. 30 della legge 29 dicembre 1949, n. 598, debba essere assoggettato al pagamento dell'imposta generale sull'entrata (n. 85).

## IMPOSTA STRAORDINARIA SUL PATRIMONIO

**RINUNCIA ALL'EREDITÀ.** — 1) Se sia valida la notifica dell'avviso di accertamento dell'imposta progressiva sul patrimonio eseguita nei confronti degli eredi del contribuente nel caso in cui abbiano rinunciato all'eredità (n. 3).

2) Se il privilegio speciale a norma dell'art. 65 del T.U. 9 maggio 1950, n. 203, continui a gravare su un immobile anche se questo sia stato fatto oggetto di vendita all'asta (n. 3).

#### IMPOSTE E TASSE

ESENZIONI CONVENZIONALI. — 1) Se la riserva di far approvare con legge un contratto stipulato tra lo Stato ed i privati possa rendere legittime le clausole contenute nel contratto stesso le quali implicino esenzioni del privato contraente da determinati tributi (n. 327).

IMPOSTA SULLE SOCIETÀ. — 2) Se, ai sensi dell'art. 3 della legge 6 agosto 1954, n. 603, l'Ente Autonomo Acquedotto Pugliese sia soggetto all'imposta sulle società e sugli enti tassabili in base a bilancio (n. 328).

TASSA DI CIRCOLAZIONE. — 3) Se la integrazione della tassa di circolazione, dovuta per aumento delle tariffe disposto per legge, abbia carattere di tassa principale o di tassa suppletiva (n. 329).

#### INVALIDI DI GUERRA

ISCRIZIONE NELLE LISTE ORDINARIE DI COLLOCAMENTO. — Se l'iscrizione nelle liste ordinarie di collocamento presso gli uffici provinciali del lavoro dei lavoratori, invalidi di guerra, nei confronti dei quali è stata pronunciata sentenza di interdizione perchè affetti da malattia mentale, possa essere concessa solo dopo l'apposito giudizio delle competenti Commissioni dell'O.N.I.G. (n. 12).

#### ISTRUZIONE SUPERIORE

EDUCANDATI FEMMINILI. — 1) Se gli Istituti pubblici di educazione femminile, disciplinati dal R.D. 23 dicembre 1929, n. 2392 e dal R.D. 1° ottobre 1931, n. 1312, debbano considerarsi organi statali (n. 12).

2) Se per ammettere gli Istituti pubblici di educazione femminile al godimento di locali demaniali debba farsi luogo ad una concessione o basta l'assegnazione dei locali stessi in uso al Ministero della P.I. (n. 12).

#### LAVORO

INVALIDI DI GUERRA MINORATI. — Se l'iscrizione nelle liste ordinarie di collocamento presso gli uffici provinciali del lavoro dei lavoratori, invalidi di guerra, nei confronti dei quali è stata pronunciata sentenza di interdizione perchè affetti da malattia mentale, possa essere concessa solo dopo l'apposito giudizio delle competenti commissioni dell'O.N.I.G. (n. 24).

#### LOCAZIONI

GARANZIA FIDEJUSSORIA. — Se debba rinnovarsi la clausola fidejussoria ogni qualvolta si verifichi la rinnovazione tacita del contratto di locazione (n. 110).

#### MEZZOGIORNO

CASSA PER IL MEZZOGIORNO - PERSONALE. — Se ed in quali limiti il personale dipendente dalla Cassa per il Mezzogiorno sia soggetto all'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro (n. 11).

#### MILITARI

UFFICIALI - INDENNITÀ SUPPLEMENTARE. — Se gli ufficiali espulsi o degradati o che comunque abbiano perduto la pensione possano ottenere l'indennità supplementare « Cassa Ufficiali » (n. 11).

#### NAVE E NAVIGAZIONE

CONTRATTI DI ARRUOLAMENTO - SCRITTURAZIONE. — Se al personale che redige le copie dei contratti di arruolamento della gente di mare spetti il compenso per diritti di scritturazione di cui all'art. 13 della tabella D allegata alla legge 26 settembre 1954, n. 869 (n. 101).

#### NOTIFICAZIONE

NOTIFICAZIONE PER AFFISSIONE. — Se gli avvisi di accertamento notificati per affissione, ai sensi dell'art. 89 del regolamento di R.M., debbano ritenersi efficacemente notificati per « affissione » a datare dall'ultimo giorno del periodo ivi previsto (n. 14).

#### PENSIONI

FERROVIE - LEGGE N. 46/1958. — 1) Se, ai sensi dell'art. 11 della legge 15 febbraio 1958, n. 46, debba concedersi la pensione alle vedove separate dal marito per reciproca colpa (n. 90).

LEGGE N. 46/1958. — 2) Se le norme contenute nella legge n. 46/1958, in materia di pensione di reversibilità a favore di genitori e collaterali di agenti deceduti anteriormente all'11 marzo 1958, debbano interpretarsi nel senso da comprendere nel beneficio sia gli aventi causa da agenti deceduti in pensione, sia quelli di agenti morti in attività di servizio (n. 91).

LEGGE N. 46/1958. — 3) Se le particolari norme dell'art. 20 della legge n. 46/1958, sia per quanto riguarda i termini utili per la presentazione della domanda di pensione, come anche per la decorrenza di tale beneficio, trovino esclusiva applicazione nei confronti di quelle categorie di persone che anteriormente alla emanazione della suddetta legge erano esclusi dal diritto a pensione (n. 92).

INTERDIZIONE. — 4) Se il tutore provvisorio di un interdichendo impiegato statale, ricoverato in un manicomio giudiziario a seguito di proscioglimento per vizio di mente, possa validamente chiedere il collocamento a riposo di questi, al fine di ottenere i benefici previsti dalla legge 27 febbraio 1955, n. 55, sull'esodo volontario degli impiegati civili (n. 93).

#### PERSONA GIURIDICA

Se la Lega Navale Italiana sia persona giuridica pubblica (n. 3).

#### PIANI REGOLATORI

REGOLAMENTI EDILIZI. — Quale sia l'interpretazione dell'art. 19 del Regolamento Edilizio del Comune di Roma disciplinante l'altezza dei fabbricati (n. 7).

## POLIZIA

**AFFITTO DI APPARTAMENTI MOBILIATI.** — Quali siano i limiti dell'obbligo della preventiva dichiarazione all'Autorità di P.S. prevista dall'art. 106 e segg. del Testo unico delle leggi di P.S. in materia di affitto di appartamenti mobiliati (n. 25).

## PORTI

**PILOTI DEI PORTI.** — Se, ai sensi dell'art. 108 del Codice della Navigazione, approvato con D.P. 15 febbraio 1952, n. 328, l'Amministrazione possa assegnare agli idonei, in un concorso bandito nell'organico della Corporazione dei Piloti dei Porti, posti che vadano oltre quelli messi a concorso e le cui vacanze siano successive al concorso stesso (n. 11).

## POSTE E TELECOMUNICAZIONI

**POSTA PNEUMATICA URBANA.** — 1) Se i Comuni abbiano diritto ad un contributo *una tantum* per la posa in gallerie per pubblici servizi di linea di posta pneumatica urbana (n. 74).

**TELEGRAMMI DETTATI PER TELEFONO.** — 2) Se l'abbonato dell'apparecchio telefonico possa richiedere copia conforme del telegramma che risulta essere stato trasmesso a mezzo dell'apparecchio a lui intestato (n. 75).

## PRESCRIZIONE

**SOVRAPREZZI ENERGIA ELETTRICA.** — Se ai sovrapprezzi dovuti a favore della Cassa Conguaglio Tariffe Elettriche sia applicabile il termine quinquennale di prescrizione stabilito dall'art. 2948 C.c. (n. 35).

## PREVIDENZA ED ASSISTENZA

**IMPIEGATI STATALI.** — 1) Se debba applicarsi il trattamento ridotto delle indennità previste all'art. 15 del Regolamento per l'amministrazione e l'erogazione del fondo di previdenza per il personale del catasto e dei servizi tecnici erariali agli impiegati dichiarati decaduti per abbandono ingiustificato del servizio (n. 33).

**PERSONALE SALARIATO DELL'A.N.A.S.** — 2) Se sulle somme corrisposte direttamente dall'A.N.A.S. a titolo di assegni familiari, agli operai giornalieri siano dovuti i contributi assicurativi I.N.A.M. e I.N.P.S. (n. 34).

## PREZZI

**CONTRATTO - REVISIONE PREZZI.** — 1) Se, ai sensi della legge 9 maggio 1950, n. 329, possano applicarsi, ai fini della revisione dei prezzi, le norme del D.L. 5 aprile 1946, n. 226 ad un contratto di appalto stipulato prima della entrata in vigore di detto decreto ma in corso di esecuzione alla data della pubblicazione di esso (n. 44).

**SOVRAPREZZI ENERGIA ELETTRICA.** — 2) Se ai sovrapprezzi dovuti a favore della Cassa Conguaglio Tariffe Elettriche sia applicabile il termine quinquennale di prescrizione stabilito dall'art. 2948 C.c. (n. 45).

## PROPRIETA'

**DICHIARAZIONE DI NOTEVOLE INTERESSE PUBBLICO.** — 1) Se la sopravvenuta inefficacia dell'ordine di sospensione di lavori, ai sensi dell'art. 9 legge 29 giugno 1939, n. 1497, per la mancata notifica del parere favorevole della Commissione Provinciale, possa pregiudicare la validità della successiva dichiarazione di notevole interesse pubblico (n. 25).

**PICCOLA PROPRIETA' CONTADINA.** — 2) Se la Cassa per la formazione della piccola proprietà contadina possa ottenere il consenso per la permuta dei terreni a suo tempo trasferite dall'Amministrazione, ai sensi della legge 20 febbraio 1952, n. 144, quando gli immobili stessi non possano essere destinati direttamente allo scopo per cui avvenne il trasferimento (n. 26).

## REGIONI

**REGIONE TRENINO-ALTO ADIGE - ACQUE PUBBLICHE.** — 1) Se sia legittima la pubblicazione di due domande concorrenti per la concessione d'acqua pubblica nella Regione Trentino-Alto Adige nelle forme stabilite dall'art. 12 del Regolamento 14 agosto 1920 n. 1285 anziché in quelle previste dagli artt. 4 e 5 della legge regionale 17 maggio 1956, n. 7 (n. 79).

**REGIONE SICILIANA - ESPROPRIAZIONI PER P.U. - ALLACCIAMENTI.** — 2) Se le espropriazioni che si rendano necessarie per gli allacciamenti, mediante binari di raccordo, di importanti stabilimenti industriali o commerciali con gli impianti di F.S. debbano essere precedute dalla dichiarazione di pubblica utilità prevista dagli artt. 9 e segg. legge 25 giugno 1865, n. 2359 (n. 80).

3) Se per le suddette espropriazioni che si rendano necessarie nel territorio della Regione Siciliana competente a promuovere la dichiarazione di pubblica utilità sia l'Assessorato per i Trasporti della Regione Siciliana (n. 80).

**REGIONE SICILIANA - CONTRATTI DI APPALTO DI OO.PP.** — 4) Se sia legittima la inserzione nei singoli contratti di appalti di Opere Pubbliche di competenza della Regione Siciliana di una clausola compromissoria diversa da quella prevista nell'art. 42 del Capitolato Generale di Appalto per le Opere Pubbliche del 1895 (n. 81).

**REGIONE SICILIANA - IDROCARBURI.** — 5) Se per la revoca di una concessione per impiantodi una raffineria di olii minerali in Sicilia debba essere sentito il parere della Commissione di cui all'art. 15 del D.L. 2 novembre 1933, n. 1741 (n. 82).

6) Se i pareri della Commissione interministeriale per la disciplina petrolifera istituita con D.M. 10 gennaio 1953, debbano essere considerati vincolanti od obbligatori (n. 82).

**REGIONE SICILIANA - SEDI FERROVIARIE.** — 7) Se continuano ad appartenere allo Stato i beni che, successivamente alla data dell'entrata in vigore dello Statuto Speciale Siciliano, abbiano cessato di interessare la difesa o di essere destinati a servizi di carattere nazionale (n. 83).

8) Se l'area di sedime delle linee ferroviarie chiuse all'esercizio dopo l'entrata in vigore dello Statuto Speciale Siciliano, possa liberamente alienarsi da parte dello Stato (n. 83).

## RICOSTRUZIONE

**COMUNI SINISTRATI DI GUERRA.** — Quali siano le conseguenze della mancata definizione delle espropriazioni entro il biennio della occupazione di urgenza di aree per l'attuazione dei piani di ricostruzione dei comuni sinistrati di guerra ai sensi della legge 27 ottobre 1951, n. 1402 (n. 10).

## RIFORMA FONDARIA

**ESPROPRIAZIONI DI BOSCHI.** — 1) Se i frutti maturi all'atto della espropriazione — nella specie i boschi suscettibili di taglio — a norma dell'art. 820 ed 821 C.c., appartengono al proprietario espropriato (n. 4).

2) Se l'indennità di espropriazione, regolata dalle norme della legge Sila e Stralcio, sia comprensiva dei frutti in corso di maturazione (n. 4).

3) Se, ai sensi dell'art. 6 della legge 15 marzo 1956, numero 156, tutti i frutti pendenti (senza distinzione tra maturi e non maturi, separati e non separati) nella espropriazione di boschi per la riforma fondiaria debbano formare oggetto di autonomo indennizzo (n. 4).

## SEQUESTRO

**SEQUESTRO CONSERVATIVO.** — Se sia legittimo il sequestro conservativo eseguito su beni appartenenti ad un soggetto sottoposto ad amministrazione controllata (n. 14).

## SOCIETA'

**SOCIETA' A R.L. - RIDUZIONE DEL CAPITALE SOCIALE.** — 1) Se l'assegnazione in natura di beni sociali ai soci per riduzione del capitale sociale abbia natura traslativa o dichiarativa (n. 87).

2) Quale, conseguentemente, sia il trattamento tributario da farsi all'atto di assegnazione ai sensi della legge di registro (n. 87).

**SOCIETA' DI FATTO.** — 3) Quali siano i criteri per ritenere effettuata una enunciazione tassabile di convenzione costitutiva d'una società di fatto, ai sensi degli artt. 62 e segg. legge di registro (n. 88).

**SOCIETA' IN LIQUIDAZIONE.** — 4) Se l'esattore possa agire nelle vie ordinarie contro i soci di una società per azioni in liquidazione (art. 2456 C.c.) per ottenere il pagamento di quelle imposte il cui importo egli ha già corrisposto all'Erario (n. 89).

## SUCCESSIONI

**DECADENZA.** — 1) Se il termine biennale di decadenza stabilito dall'art. 50 della legge tributaria sulle successioni sia applicabile anche se, successivamente alla scadenza del biennio, venga richiesta l'imposta suppletiva per essere state riconosciute come erroneamente dedotte delle passività non debitamente dimostrate (n. 60).

**EREDITA' DEVOLUTA ALL'O.N.B.** — 2) Se il Commissariato Nazionale della Gioventù Italiana debba ottenere, prima della formale accettazione della eredità devoluta alla ex O.N.B., e quindi della sottoscrizione dell'atto di divisione, l'autorizzazione governativa ai sensi dell'articolo 17 C.c. ovvero ai sensi dell'art. 17 legge 3 aprile 1926, n. 2247 (n. 61).

## TELEFONI

**TELEGRAMMI DETTATI PER TELEFONO.** — Se l'abbonato dell'apparecchio telefonico possa richiedere copia conforme del telegramma che risulta essere stato trasmesso a mezzo dell'apparecchio a lui intestato (n. 21).

## TRATTATI E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

**N.A.T.O.** — Come sia disciplinata la difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato dei Comandi N.A.T.O. e dei loro dipendenti (n. 11).

## TRATTATO DI PACE

**BENI DI CITTADINI ITALIANI IN TUNISIA.** — Se, ai sensi dell'art. 52 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, possa essere concesso il contributo per il ripristino in territorio nazionale dei beni perduti in Tunisia, ad un cittadino italiano al quale fu concesso per gli stessi beni l'indennizzo ai sensi del D.L. 6 aprile 1948, n. 521 (n. 76).

## TURISMO

**AZIENDE AUTONOME.** — 1) Se il contributo erogato dal Ministero dell'Interno alle Aziende di soggiorno, cura e turismo, in virtù dell'art. 30 della legge 29 dicembre 1949, n. 598, debba essere assoggettato al pagamento dell'imposta generale sull'entrata (n. 11).

**STAZIONI DI CURA, SOGGIORNO E TURISMO.** — 2) Quali siano i limiti dell'obbligo della preventiva dichiarazione alla Autorità di P.S. prevista dall'art. 106 e segg. del Testo unico delle leggi di P.S. in materia di affitti di appartamenti mobiliati (n. 12).



