

ANNO XVII - N. 2

MARZO - APRILE 1965

# RASSEGNA

## DELL'AVVOCATURA DELLO STATO

*PUBBLICAZIONE BIMESTRALE  
DI SERVIZIO*

Spedizione in abbonamento postale - Gruppo IV

STAB. ARISTIDE STADERINI S.p.A.  
ROMA - Via BACCINA, 45

# INDICE

## Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE . . . . .	pag. 249
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE . . . . .	» 290
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA CIVILE . . . . .	» 320
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA . . . . .	» 349
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA . . . . .	» 371
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE . . . . .	» 401
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA PENALE . . . . .	» 421

## Parte seconda: RASSEGNE - QUESTIONI - CONSULTAZIONI VARIETA'

RASSEGNA DI DOTTRINA . . . . .	pag. 35
RASSEGNA DI LEGISLAZIONE . . . . .	» 38
CONSULTAZIONI . . . . .	» 53
VARIETA' . . . . .	» 65

**Le sezioni della parte prima sono curate, nell'ordine, dagli avvocati:**

Michele Savarese, Giorgio Zagari, Franco Carusi, Ugo Gargiulo, Leonida Correale,  
Giuseppe Del Greco, Antonino Terranova;

**le rassegne di dottrina e legislazione dagli avvocati:**

Benedetto Baccari e Mario Fanelli.

**Coordinamento generale: avvocati**

Aristide Salvatori e Ugo Gargiulo.

## **ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI**

DEL GRECO G., <i>Osservazioni sul conflitto di attribuzioni</i> . . . . .	I, 294
CARUSI F., <i>Inapplicabilità alle concessioni di beni pubblici del blocco dei canoni delle locazioni e degli affitti privati</i> . . . . .	I, 321
ALIBRANDI T., <i>Giudizio di ottemperanza e motivazione della decisione</i>	I, 349
DI TARSIA P., <i>In tema di i.g.e. all'importazione</i> . . . . .	I, 371
MANDO' G., <i>Sui limiti di applicazione delle agevolazioni per la ricostruzione edilizia agli atti di acquisto di aree fabbricabili</i> . . . . .	I, 382
SEMBIANTE R., <i>Sulla opponibilità al fallimento del privilegio fiscale ex art. 68, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 gravante su immobile acquisito all'attivo per presunzione muciana</i> . . . . .	I, 388
NORI G., <i>Opposizione ad ingiunzione per imposta suppletiva di registro e condanna della p.a. al pagamento delle spese processuali</i> . . . . .	I, 394
MARZANO A., <i>Limiti alla competenza arbitrale su questioni inerenti ad opere pubbliche extracontrattuali</i> . . . . .	I, 401

## INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

### AMMINISTRAZIONE DELLO STATO E DEGLI ENTI PUBBLICI

- Delegatione amministrativa - Natura giuridica - Effetti - Responsabilità del delegato verso i terzi - Delegatione dell'Amministrazione LL.PP. agli Istituti per le case popolari, 326.
- Notificazione ad Amministrazione statale di ricorso per cassazione non eseguita presso l'Avvocatura Generale dello Stato - Nullità assoluta ed insanabile rilevabile d'ufficio - Sussiste, 347.
- Testo unico delle leggi sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello Stato - Disciplina delle notificazioni alle Amministrazioni dello Stato - Eccesso di delega legislativa - Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, 346.
- V. anche *Notificazione*.

### APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Capitolato generale approvato con r.d.l. 16 luglio 1962, n. 1063 - Legittimità, 415.
- Appalto di opere pubbliche - Collaudo - Negozio bilaterale di accertamento - Accordo obbligatorio di liquidazione, 406.
- Appalto di opere pubbliche - Contratto stipulato nel vigore del Capitolato generale 28 maggio 1895 - Lodo emanato successivamente al 1° settembre 1962 - Impugnabilità per violazione di legge, 414.
- Appalto di opere pubbliche - Domanda di interessi moratori per fatti intercorsi fra l'atto di sottomissione dell'appaltatore ed il collaudo dei lavori - Necessità di formulazione di apposita riserva e competenza arbitrale - Non sussistono qualora si tratti di interessi moratori per fatti successivi al collaudo, 406.
- Appalto di opere pubbliche - Sospensione dei lavori - Firma del verbale di ripresa senza riserva - Decadenza della riserva - Esclusione, 415.

- Appalti pubblici - Revisione dei prezzi - Espressa pattuizione della revisione - Natura della pretesa - Diritto soggettivo, 409.
- Appalti pubblici - Revisione dei prezzi - Natura della pretesa - Interesse legittimo, 408.
- Nuovo capitolato generale per le oo.pp. statali - Norme processuali - Applicabilità immediata, 413.

### ARBITRATO

- Procedimento arbitrale - Eccezione non sollevata in sede arbitrale - Inammissibilità nel giudizio di impugnazione, 415.
- V. anche *Opere pubbliche*.

### ARRICCHIMENTO SENZA CAUSA

- V. *Opere pubbliche*

### ATTO AMMINISTRATIVO

- Atto dichiarativo - Obbligo di motivazione - Non sussiste, 356.
- Atto dichiarativo - Obbligo di motivazione - Non sussiste, 357.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

### AUTOVEICOLI E AUTOLINEE

- Scuole per conducenti di veicoli a motore - Autorizzazione e vigilanza del Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile - Contrasto col principio della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost. - Esclusione, 272.

### CASSAZIONE

- V. *Imposte di registro*.

### CIRCOLAZIONE STRADALE

- Provvedimenti prefettizi in materia di circolazione - Illegittimità costituzionale della normativa che li prevede - Esclusione, 249.

## COMMISSIONI TRIBUTARIE

- V. *Imposta di registro, Imposte e tasse in genere.*

## COMPETENZA E GIURISDIZIONE

- Atto amministrativo - Disapplicazione ai sensi dell'art. 5, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, da parte giudice ordinario - Limiti, con nota di P. SACCHETTO, 290.
- Diritto soggettivo e interesse legittimo - Discriminazione - Criterio del carattere discrezionale e vincolato dall'attività della p.a. - Insufficienza - Criterio della norma di azione o di relazione, 308.
- Esercizio di Poteri conferiti al Prefetto ai sensi degli artt. 41 e 368 c.p.c. - Contestazione sulla competenza dell'a.g.o. a dichiarare il fallimento di una impresa che svolga attività bancaria (procedura coatta amministrativa) - Regolamento di giurisdizione ex art. 37, primo comma c.p.c. dell'a.g.o. nei confronti della p.a. - Proponibilità, con nota di G. DEL GRECO, 293.
- Giudizio in Cassazione - Questioni di giurisdizione - Questione di legittimità costituzionale - Precedenza - Limiti, 308.
- Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio di discriminazione - Oggetto della controversia - Esistenza del potere della p.a. - Corretto uso di tale potere, 308.
- V. anche *Danni di guerra, Espropriazione per p.u.*

## CONCESSIONI AMMINISTRATIVE

- V. *Demanio e patrimonio.*

## CONFLITTO DI ATTRIBUZIONI

- V. anche *Friuli-Venezia Giulia.*

## CONTENZIOSO TRIBUTARIO

- V. anche *Imposte e tasse in genere.*

## CORTE DEI CONTI

- Giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica - Assorbimento

anche della giurisdizione attribuita in primo grado ai Consigli di Prefettura per la responsabilità contabile degli amministratori e dipendenti degli enti locali - Esclusione, 266.

- V. anche *Enti Pubblici.*

## COSA GIUDICATA

- V. *Giustizia amministrativa.*

## COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- Diritto di indennizzo per l'espropriazione per p.u. - Portata - Limite del potere discrezionale del legislatore ordinario nella determinazione dei criteri per la liquidazione della indennità di espropriazione, 344.
- Giurisdizioni speciali esistenti anteriormente alla sua entrata in vigore - Revisione prevista dalla VI disp. trans. Cost. - Termine non perentorio - Necessità della loro conformità ai precetti costituzionali relativi alla giurisdizione in generale, 266.
- Questione di legittimità dell'art. 2, l. 21 marzo 1958, n. 259 - *Infondatezza*, 357.
- V. anche *Autoveicoli, Circolazione stradale, Corte dei Conti, Friuli-Venezia Giulia, Imposte e tasse in genere, Imposte sui fabbricati, Leggi e decreti, Locazione, Prezzi, Procedimento penale, Sardegna, Trentino-Alto Adige.*

## DANNI

- Danno patrimoniale - Applicabilità dell'attenuante anche ai reati connessi in pregiudizio di enti pubblici - Fattispecie: reato in danno dell'INPS, 423.
- Danno patrimoniale - Attenuanti - Speciale tenuità del danno - Criterio oggettivo e criterio soggettivo, 422.
- V. anche *Espropriazione per p.u., Occupazione, Reato, Responsabilità civile.*

## DANNI DI GUERRA

- Beni perduti all'estero - Indennizzo - Decurtazione di somme anticipate a' sensi dell'art. 8 d.P.R. 946/55 - Illegittimità, 365.
- Beni perduti all'estero - Indennizzo - Determinazione - Criteri, 364.

— Beni perduti all'estero - Indennizzo - Detrazione di somme prelevate a titolo di ammortamento - Illegittimità, 365.

— Beni perduti all'estero - Indennizzo - Detrazione di somme corrispondenti al diritto di riscatto della p.a. - Legittimità, 365.

— Competenza e giurisdizione - Contributo di ricostruzione - Riconoscimento del diritto - Giurisdizione del giudice amministrativo, con nota di P. SACCHETTO, 290.

— Impresa individuale - Titolare residente all'estero - Indennizzo, Non compete, 356.

— Pretesa al contributo - Contratto di trasferimento - Accertamento da parte dell'a.g.o. - Effetti nei riguardi delle parti contraenti e della p.a. - Limiti, con nota di P. SACCHETTO, 290.

#### DEMANIO E PATRIMONIO

— Concessione di utilizzazione di bene demaniale - Incompatibilità con la disciplina legale delle locazioni di immobili urbani, con nota di F. CARUSI, 321.

#### DONAZIONI

— V. *Enti pubblici*.

#### EDILIZIA POPOLARE ED ECONOMICA

— Costruzione di alloggi con contributo statale - Capitolato generale sulle oo.pp. - Applicabilità, 413.

#### ELEZIONI AMMINISTRATIVE E POLITICHE

— Azione contro la nomina di consigliere comunale promossa dal Prefetto e proseguita in secondo grado da consigliere comunale - Ammissibilità, 327.

— Nomina di consigliere comunale - Azione in materia di contenzioso elettorale - Norme vigenti in materia - Soggetti legittimati, 327.

#### ENTI PUBBLICI

— Capacità di donare - Sussiste, 348.

— Ente Autonomo del Porto di Napoli - Controllo della Corte dei Conti - Necessità, 357.

— Provveditorato al Porto di Venezia - Controllo della Corte dei Conti - Necessità, 356.

#### ESECUZIONE FISCALE

— V. *Imposta di registro*.

#### ESPROPRIAZIONE PER P.U.

— Decreto di espropriazione annullato dal Consiglio di Stato - Obbligo di restituire i beni occupati - Sussiste, con nota di T. ALIBRANDI, 349.

— Giunta speciale presso la Corte d'Appello di Napoli - Limiti del suo potere di giurisdizione - Domanda di restituzione di immobile occupato oltre il biennio ex art. 73 l. 25 giugno 1865, n. 2359 o in mancanza di risarcimento dei danni - Giurisdizione ordinaria - Sussiste, 328.

— Occupazione d'urgenza - Autonomia e indipendenza dei relativi procedimenti - Sussiste - Decorrenza del biennio di validità dell'occupazione - Non incide sul potere di espropriazione e sul compimento della procedura espropriativa anche in pendenza del giudizio risarcitorio, 337.

— Occupazione d'urgenza di immobile per l'esecuzione di opera pubblica - Protrazione ultrabiennale dell'occupazione senza il compimento dell'espropriazione - Tutela del diritto del proprietario - Diritto azionabile innanzi al g.o. alla restituzione dell'immobile o, qualora, questa sia impossibile, al risarcimento del danno - Liquidazione del risarcimento - Valore venale del bene calcolato al momento della decisione - Carattere edificatorio del suolo - Irrilevanza della destinazione a parco pubblico prevista nel solo piano regolatore generale in difetto di pubblicazione di piano particolareggiato, 328.

— Occupazione d'urgenza d'immobile da parte della p.a. per l'esecuzione di opere pubbliche - Trasformazione del bene per effetto di tale esecuzione - Tutela giudiziaria del diritto del proprietario - Insuscettibilità della reintegrazione in forma specifica, 320.

— Piano regolatore di massima della città di Roma - Criterio per la determinazione del « puro valore venale » ai fini

della liquidazione dell'indennità di espropriazione delle aree destinate a strade, piazze e spazi di uso pubblico, 344.

- Procedimento espropriativo previsto dal testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici - Può essere impiegato anche per costituire una servitù di elettrodotto, 320.
- Pubblicazione del piano regolatore edilizio - Costruzioni, piantagioni e migliorie fatte dopo la pubblicazione del piano - Obblighi dei proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi di uniformarsi, in caso di nuove costruzioni o di ricostruzioni o modificazioni di costruzioni preesistenti, alle norme tracciate nel piano, 344.

#### FALLIMENTO

- Crediti verso terzi garantiti da privilegio su imponibile acquisito all'attivo - Necessità dell'assoggettamento al procedimento di verifica del passivo - Esclusione - Intervento in sede di riparto del prezzo ricavato dalla vendita - Ammissibilità, con nota di R. SEMBIANTE, 388.
- Decreto del Tribunale di rigetto dell'istanza - Reclamo alla Corte d'Appello - Decreto che accoglie il reclamo - Inimpugnabilità per cassazione, con nota di G. DEL GRECO, 293.
- Raccolta del risparmio da parte di azienda non autorizzata - Inammissibilità, 293.
- V. anche *Competenza e giurisdizione*.

#### FRIULI-VENEZIA GIULIA

- Regolamento del Consiglio regionale - Conflitto di attribuzioni - Ammissibilità, 255.
- Regolamento del Consiglio regionale - Violazione delle norme dello Statuto speciale - Illegittimità parziale, 255.

#### GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Esecuzione di giudicato - Inerzia della p.a. - Prefissione di termine - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Sussiste, con nota di T. ALIBRANDI, 349.

#### IMPOSTA DI REGISTRO

- Agevolazioni per la ricostruzione edilizia - Acquisto di aree fabbricabili - Estensione del beneficio, con nota di G. MANDO', 381.
- Decisione Commissione Centrale - Ricorso per cassazione a norma dell'articolo 111 della Costituzione - Azione giudiziaria ordinaria - Cumulabilità - Esclusione, 376.
- Opposizione ad ingiunzione fiscale per imposta suppletiva - Art. 148 legge di registro - Inapplicabilità - Ripetibilità delle spese processuali, con nota di G. NORI, 394.

#### IMPOSTA DI SUCCESSIONE

- Spoglio dell'erede per presunzione muciana - Difetto dei presupposti di cui all'art. 9, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 - Inopponibilità alla Finanza, con nota di R. SEMBIANTE, 388.

#### IMPOSTE E TASSE IN GENERE

- Atti di aumento di capitale di imprese esercenti le assicurazioni private - Registrazione ad imposta fissa, con nota di G. MANDO', 385.
- Esenzioni fiscali disposte per gli atti inerenti alla riforma agraria in Sicilia - Illegittimità costituzionale per violazione dello Statuto - Esclusione, 260.
- Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notifica dell'atto di appello contestualmente alla notifica della decisione di primo grado - Formalità della procedura speciale - Effetti dell'inosservanza, con nota di O. FIUMARA, 380.
- Procedimenti davanti alle Commissioni - Notifica di atti - Inosservanza di forme - Sanatoria - Limiti, con nota di O. FIUMARA, 380.
- Procedimenti innanzi alle Commissioni - Notifica di atti - Procedura ordinaria o speciale - Scelta, con nota di O. FIUMARA, 379.

#### IMPOSTA GENERALE SULL'ENTRATA

- Collegamento fra l'art. 20, l. 19 giugno 1940, n. 762 e artt. 80 e 82 l. 25 settembre 1940, n. 1424, con nota di P. DI TARSIA, 371.



- Esecuzione ex art. 20, lett. d), l. 19 giugno 1940, n. 762 - Plusvalore della merce lavorata all'estero e reimportata - Applicabilità, con nota di P. DI TARSLIA, 371.
- Mancanza di importazione agli effetti della legge doganale - Inesistenza del diritto all'imposta di confine e all'i.g.e., con nota di P. DI TARSLIA, 371.
- Trasformazione all'estero di prodotto grezzo in prodotto finito o semilavorato - Non comporta imputazione sostanziale della cosa, con nota di P. DI TARSLIA, 371.
- Notificazione alle persone giuridiche, 339.
- Notificazione a mezzo del servizio postale - Momento di perfezionamento - Avviso di ricevimento - Efficacia fidefaciente privilegiata, 339.
- Omessa indicazione nella relazione di notifica dell'ufficiale giudiziario ovvero nella ricevuta di ritorno del piego contenente la copia dell'atto spedito per raccomandata postale degli elementi necessari alla determinazione del rapporto di famiglia, di servizio, di impiego esistente tra il destinatario della notificazione e la persona a cui la copia è stata consegnata - Non determina senz'altro la nullità della notificazione, 339.

#### IMPOSTA SUI FABBRICATI

- Attribuzione al Ministro delle Finanze del potere di stabilire coefficienti di aggiornamento della rendita catastale - Violazione della riserva di legge in materia tributaria e del principio della capacità contributiva - Esclusione, 262.

#### LEGGI E DECRETI

- Potere del Ministro per le Finanze di procedere annualmente all'aggiornamento delle rendite del catasto edilizio urbano - Attribuzione di competenza amministrativa, non delegazione legislativa, 262.

#### LOCAZIONE

- Locazioni di immobili urbani - Proroga - Esclusione per le abitazioni eccedenti i mq. 200 di superficie coperta - Sperequazione con l'ipotesi di abitazioni circondate da parchi e giardini eccedenti i mq. 200 di superficie utile - Contrasto con il principio di uguaglianza - Insussistenza, 271.

#### NOTIFICAZIONE

- Consegna dell'atto a familiare convivente - Necessità che la convivenza risulti anagraficamente - Esclusione, 423.
- Consegna della copia dell'atto all'addetto all'ufficio del destinatario della notifica - Significato dell'espressione « addetto all'ufficio », 339.
- Consegna della copia dell'atto a persona diversa da quella stabilita dalla legge - Nullità - Sanatoria - Quando è ammissibile, 339.

#### OCCUPAZIONE

- Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per p.u. - Scadenza del biennio - Successiva emanazione del decreto espropriativo - Azione di risarcimento del danno - Accertamento « incidenter tantum » del valore del bene da parte del giudice del risarcimento senza efficacia di giudicato, 338.
- Occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione per p.u. - Scadenza del biennio di legge - Successiva emanazione del decreto di espropriazione - Effetti - In che senso non incide sul giudizio risarcitorio in corso, 337.

#### OPERE PUBBLICHE

- Appalto - Arbitrato - « Actio de in rem verso » per opere extracontrattuali - Competenza arbitrale, con nota di A. MARZANO, 401.
- Opere di protezione antiaerea - Dichiarazione di pubblica utilità - Ultimazione dell'opera - Necessità - Esclusione, con nota di F. PAGANO, 330.
- Opere di protezione antiaerea - Occupazione ultrabiennale - Azione di risarcimento - Legittimazione passiva dello Stato, con nota di F. PAGANO, 330.
- Opere di protezione antiaerea - Occupazione ultrabiennale - Azione di risarcimento - Proponibilità, con nota di F. PAGANO, 330.
- V. anche *Appalto, Proprietà*.

## PIANO REGOLATORE

- Piano regolatore di massima della città di Roma - Manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 d.l. 6 luglio 1931, n. 981, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 1932, n. 355, 344.
- Piano regolatore di massima della città di Roma - Piani particolareggiati - Efficacia, 345.
- Piano regolatore generale - Piano di massima della città di Napoli - Vincolatività immediata - Non sussiste - Presuppone la pubblicazione dei piani particolareggiati, 328.

## POLIZIA

- V. *Circolazione stradale*.

## PREZZI

- Determinazione dei prezzi minimi delle sanse di oliva affidata al C.I.P. - Illegittimità costituzionale per contrasto con gli art. 41, 120 e 24 Cost. - Esclusione, 286.
- Disciplina dei prezzi - Provvedimento C.I.P. - Natura - Procedimenti di esonero da sovrapprezzi - Natura discrezionale - Posizione del privato - Interesse legittimo, 308.
- V. anche *Appalto*.

## PREVIDENZA E ASSISTENZA

- Obbligo del datore di lavoro di prestarsi alle indagini dei funzionari ed agenti per l'applicazione delle relative leggi - Violazione del principio della libertà personale - Esclusione, 289.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Ammissione di mezzi istruttori - Potere discrezionale del giudice di merito, 340.
- Prova per testimoni - Oggetto - Valutazione da parte del giudice di merito - Libertà di convincimento, 340.

## PROCEDIMENTO PENALE

- Divieto di pubblicazione di atti relativi a giudizi celebrati a porte chiuse -

Contrasto col principio della libertà di stampa - Casi nei quali esso sussiste, 275.

- Notificazioni all'imputato all'estero - Obbligo di elezione di domicilio nel luogo ove si procede - Illegittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza, 287.

## PROPRIETA'

- Costruzione di opera pubblica, da parte della p.a., su area di proprietà di terzi - Accessione - Art. 936 c.c. - Inapplicabilità, con nota di G. MANDO', 381.

## REATO

- Circostanze - Attenuanti - Risarcimento del danno - Offerta - Esigenza di offerta reale nelle forme della legge civile - Fattispecie, 421.
- Elemento psicologico - Dolo - Ignoranza della legge penale indotta dalla tolleranza dell'autorità - Irrilevanza, 422.
- Elemento psicologico - Dolo - Nozione - Coscienza dell'antigiuridicità - Non è necessaria, 422.

## RESPONSABILITA' CIVILE

- Azione di danni contro la p.a. - Lesione di interessi legittimi - Risarcibilità del danno - Esclusione - Fattispecie, 318.
- Danno per lucro cessante - Danni che si proiettano nel futuro - Valutazione equitativa da parte del giudice - Legittimità, 340.
- Pluralità di danneggiati dallo stesso fatto illecito - Domanda cumulativa di unica somma di danaro a titolo di risarcimento - Interesse del debitore alla ripartizione pro quota del risarcimento tra i creditori - Insussistenza, 340.
- V. anche *Espropriazione per p.u., Opere pubbliche*.

## SARDEGNA

- Disegno di legge regionale attributivo di una pensione ai combattenti della guerra 1915-18 - Illegittimità costitu-

zionale per esorbitanza dai limiti statutari e per violazione del principio di uguaglianza dei cittadini, 283.

## SENTENZA

- Motivazione - Omesso esame di fatto decisivo - Nozione di fatto decisivo, 340.

## SOCIETA'

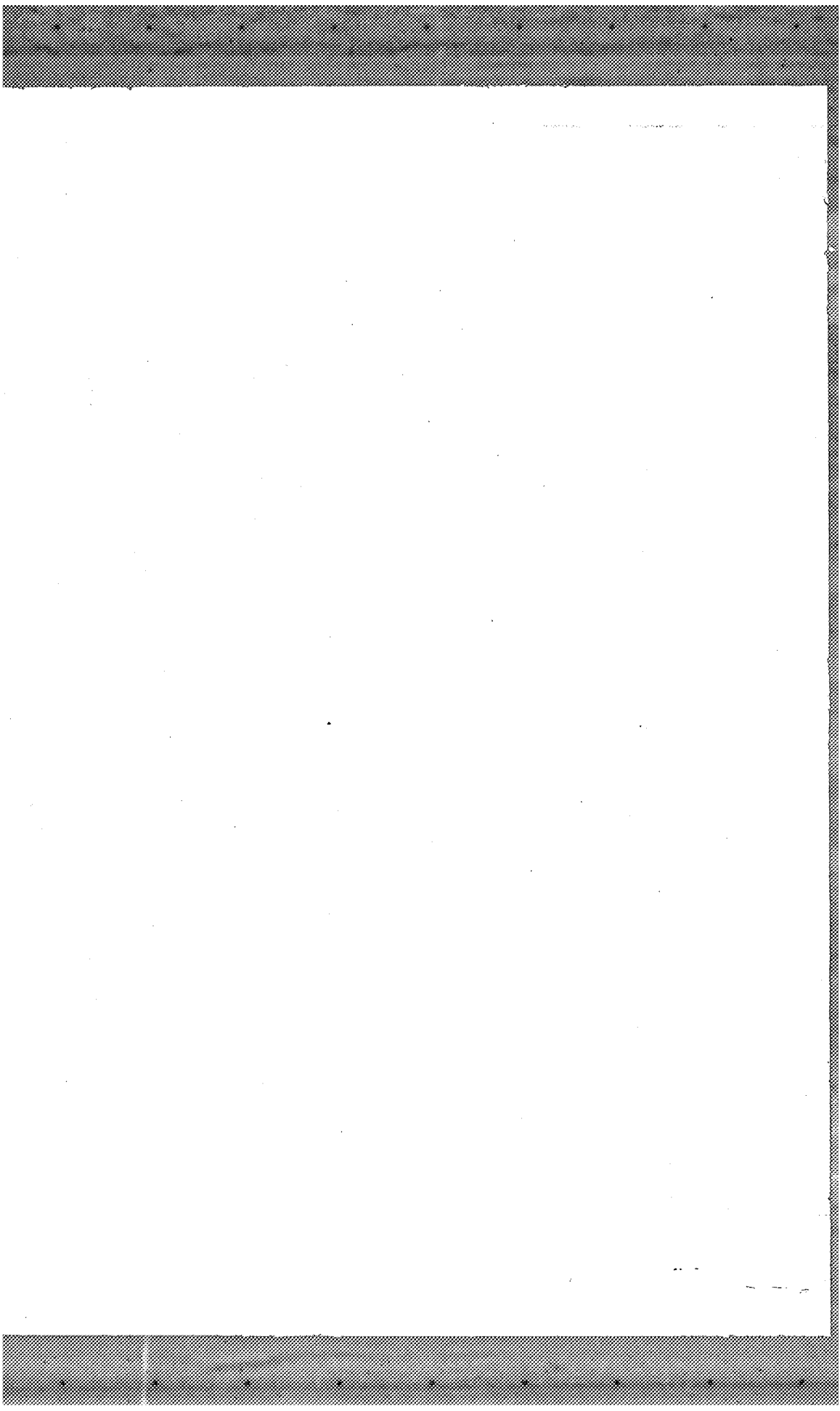
- Liquidazione - Chiusura delle operazioni - Cancellazione dal registro delle Imprese - Estinzione - Quando sussiste - Sopravvivenza di rapporti di credito e di debito - Esclusione della estinzione, 340.

## TRATTATI INTERNAZIONALI

- Trattato di pace - Beni nel vecchio territorio jugoslavo - Indennizzo - Partecipazioni azionarie - Criterio di valutazione, con nota di G. GUGLIELMI, 366.

## TRENTINO-ALTO ADIGE

- Modifiche alla legge regionale elettorale del Consiglio regionale - Requisito di un triennio di ininterrotta residenza al giorno della votazione - Ricorso degli esclusi alternativamente alla Commissione elettorale comunale o alla Commissione elettorale mandamentale - Illegittimità costituzionale, 278.



## INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

### CORTE COSTITUZIONALE

12 marzo 1965, n. 12 . . . . .	pag. 249
12 marzo 1965, n. 14 . . . . .	» 255
31 marzo 1965, n. 15 . . . . .	» 260
31 marzo 1965, n. 16 . . . . .	» 262
31 marzo 1965, n. 17 . . . . .	» 266
14 aprile 1965, n. 23 . . . . .	» 271
14 aprile 1965, n. 24 . . . . .	» 272
14 aprile 1965, n. 25 . . . . .	» 275
14 aprile 1965, n. 26 . . . . .	» 278
14 aprile 1965, n. 27 . . . . .	» 283
23 aprile 1965, n. 30 . . . . .	» 286
23 aprile 1965, n. 31 . . . . .	» 287
23 aprile 1965, n. 32 . . . . .	» 289

### GIURISDIZIONI CIVILI

#### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. Un., 28 aprile 1964, n. 1018 . . . . .	pag. 320
Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2030 . . . . .	» 321
Sez. I, 13 agosto 1964, n. 2307 . . . . .	» 326
Sez. I, 23 settembre 1964, n. 2406 . . . . .	» 371
Sez. I, 23 settembre 1964, n. 2407 . . . . .	» 376
Sez. I, 31 ottobre 1964, n. 2685 . . . . .	» 401
Sez. I, 9 novembre 1964, n. 2704 . . . . .	» 379
Sez. I, 9 novembre 1964, n. 2710 . . . . .	» 327
Sez. I, 19 novembre 1964, n. 2761 . . . . .	» 406
Sez. Un., 7 dicembre 1964, n. 2858 . . . . .	» 328
Sez. Un., 12 gennaio 1965, n. 63 . . . . .	» 290
Sez. Un., 9 febbraio 1965, n. 207 . . . . .	» 330
Sez. I, 13 febbraio 1965, n. 223 . . . . .	» 337
Sez. III, 16 febbraio 1965, n. 250 . . . . .	» 339
Sez. Un., 16 febbraio 1965, n. 254 . . . . .	» 344
Sez. Un. 20 febbraio 1965, n. 284 . . . . .	» 408
Sez. I, 12 marzo 1965, n. 415 . . . . .	» 346
Sez. Un., 13 marzo 1965, n. 425 . . . . .	» 293
Sez. Un., 13 marzo 1965, n. 426 . . . . .	» 293
Sez. II, 17 marzo 1965, n. 452 . . . . .	» 348
Sez. III, 18 marzo 1965, n. 461 . . . . .	» 413
Sez. I, 23 marzo 1965, n. 477 . . . . .	» 381
Sez. I, 23 marzo 1965, n. 479 . . . . .	» 385
Sez. Un., 7 aprile 1965, n. 593 . . . . .	» 308
Sez. I, 8 aprile 1965, n. 613 . . . . .	» 388
Sez. I, 9 aprile 1965, n. 623 . . . . .	» 414
Sez. Un., 12 aprile 1965, n. 657 . . . . .	» 318
Sez. I, 13 aprile 1965, n. 674 . . . . .	» 394

*GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE*

## CONSIGLIO DI STATO

Sez. IV, 10 novembre 1964, n. 1277 . . . . .	pag. 349
Sez. IV, 27 gennaio 1965, n. 74 . . . . .	» 356
Sez. IV, 3 febbraio 1965, n. 110 . . . . .	» 356
Sez. IV, 10 febbraio 1965, n. 152 . . . . .	» 357
Sez. IV, 3 marzo 1965, n. 251 . . . . .	» 364
Sez. IV, 7 aprile 1965, n. 317 . . . . .	» 366

*GIURISDIZIONI PENALI*

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II, 14 febbraio 1964, n. 284 . . . . .	pag. 421
Sez. II, 21 febbraio 1964, n. 346 . . . . .	« 422
Sez. II, 20 maggio 1964, n. 1120 . . . . .	« 422
Sez. III, 20 maggio 1964, n. 1744 . . . . .	» 423

## SOMMARIO DELLA PARTE SECONDA

### RASSEGNA DI DOTTRINA

R. ALESSI e G. STAMMATI, *Istituzioni di diritto tributario* . . . pag. 35

### RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

**Provvedimenti legislativi** (segnalazioni) . . . pag. 38

#### Disegni e proposte di legge

N. 2243 (Camera) - Delega legislativa al Governo della Repubblica  
per la riforma del codice di procedura penale . . . » 39

#### Provvedimenti legislativi sottoposti a giudizio di costituzionalità

— *Disposizioni di legge delle quali è stata (in tutto o in parte)  
dichiarata l'illegittimità costituzionale:*

Codice di procedura penale, art. 164, n. 3 . . . » 43  
Codice di procedura penale, art. 177 bis . . . » 43  
R.D. 5 giugno 1939, n. 1016, art. 55, primo comma . . . » 43  
Legge 18 aprile 1962, n. 167, art. 12, secondo comma,  
art. 16, primo comma . . . » 44

— *Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stata dichiarata  
non fondata la questione di legittimità costituzionale*

Codice di procedura penale, art. 164, n. 3 . . . » 44  
R.D. 3 marzo 1934, n. 383, art. 260 . . . » 44  
R.D. 17 giugno 1937, n. 1048, art. 24 . . . » 44  
R.D. 13 aprile 1939, n. 652, artt. 8, 9 . . . » 43  
D.L.L. 9 novembre 1945, n. 788, art. 16 . . . » 44  
D.L. 8 aprile 1948, n. 514, art. 2 . . . » 45  
Legge 4 aprile 1952, n. 218, art. 23, terzo comma . . . » 44  
D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 3, primo comma . . . » 45  
D.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 84 . . . » 45  
Legge 23 febbraio 1960, n. 131, artt. 1, 2 . . . » 45  
Legge 21 dicembre 1960, n. 1521, art. 2, lett. a) . . . » 45  
Legge 21 dicembre 1961, n. 1527 . . . » 45  
Legge 18 aprile 1962, n. 167, art. 9, primo, secondo, terzo  
e quinto comma; art. 10, primo e secondo comma . . . » 46

— *Disposizioni di legge in rapporto alle quali è stato promosso  
giudizio di legittimità costituzionale* . . . » 46

— *Disposizioni di legge in rapporto alle quali sulle questioni sol-  
levate sono intervenute pronunce della Corte Costituzionale di  
inammissibilità, di manifesta infondatezza e di restituzione degli  
atti per il giudizio di rilevanza* . . . » 52

## INDICE DELLE CONSULTAZIONI (secondo l'ordine di materia)

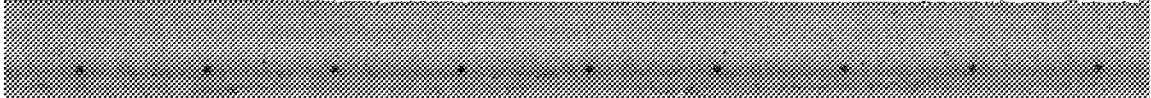
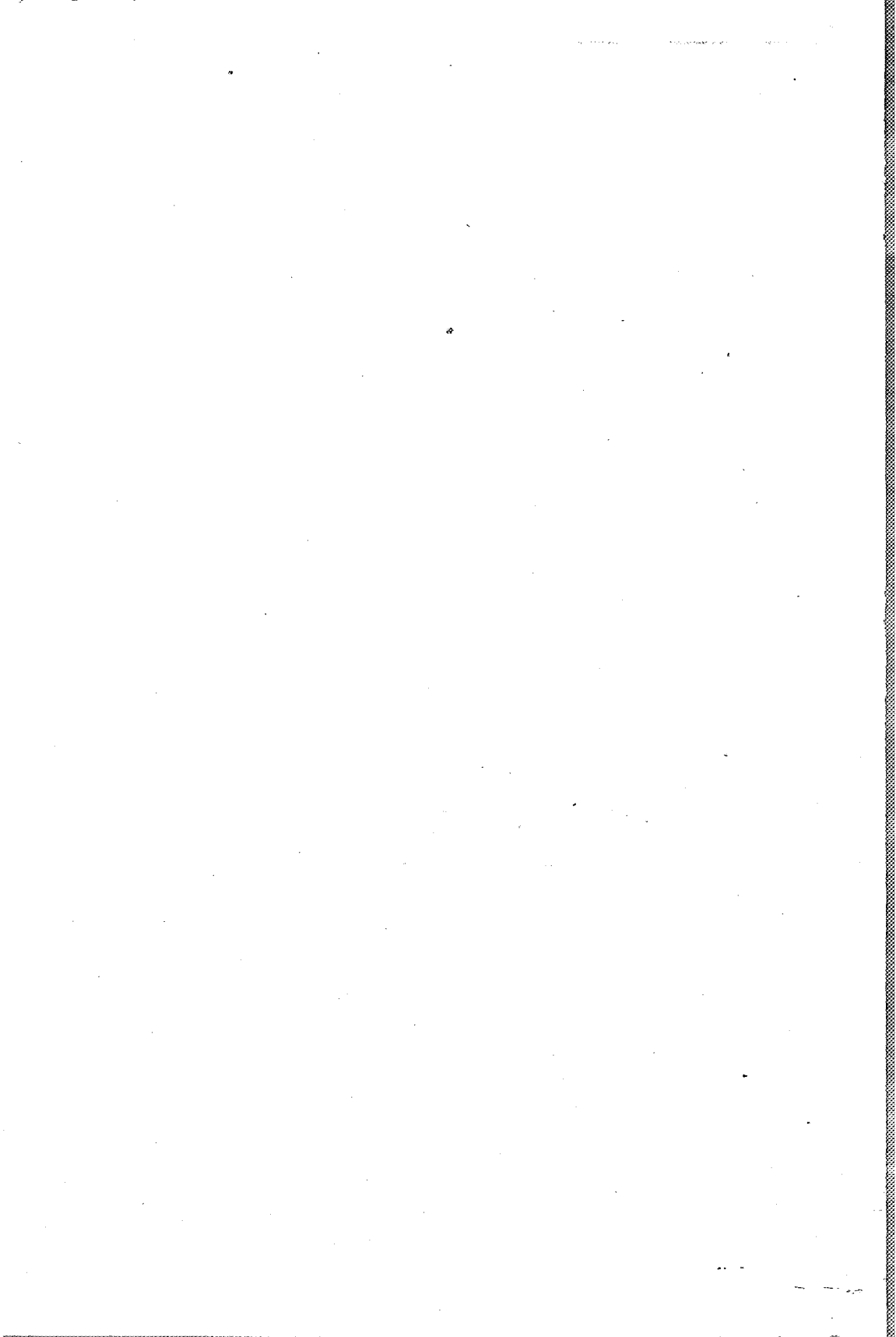
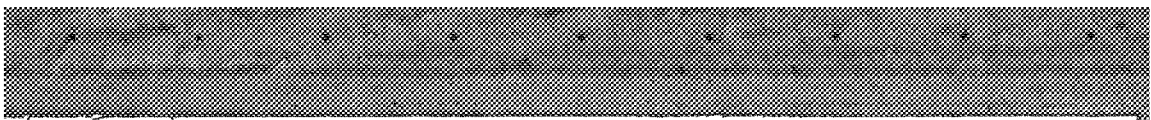
Agricoltura e foreste . . .	pag. 53	Impiego pubblico . . .	pag. 58
Amministrazione pubblica . . .	» 53	Importazione-esportazione . . .	» 59
Appalto . . . . .	» 53	Imposta di registro . . .	» 59
Assicurazioni . . . . .	» 53	Imposta di r. m. . . . .	» 60
Avvocati e procuratori . . .	» 54	I.g.e. . . . .	» 60
Circolazione stradale . . .	» 54	Imposta di successione . . .	» 60
Consiglio di Stato . . . . .	» 54	Imposte e tasse . . . . .	» 60
Compromesso ed arbitri . . .	» 54	Monopoli . . . . .	» 61
Contributi e finanziamenti . . .	» 55	Opere pubbliche . . . . .	» 61
Costituzione . . . . .	» 55	Poste e telecomunicazioni . . .	» 61
Dazi doganali . . . . .	» 55	Prescrizione . . . . .	» 62
Demanio e patrimonio . . . . .	» 55	Previdenza e assistenza . . .	» 62
Edilizia econ. e popolare . . .	» 56	Prezzi . . . . .	» 62
Elettricità . . . . .	» 56	Regioni . . . . .	» 63
Esecuzione fiscale . . . . .	» 56	Sciopero . . . . .	» 63
Espropriazione per p.u. . . .	» 56	Società . . . . .	» 64
Fallimento . . . . .	» 57	Strade . . . . .	» 64
Ferrovie . . . . .	» 57		

## VARIETA'

<i>Minima moralia</i> . . . . .	pag. 65
---------------------------------	---------



**PARTE PRIMA**



# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE E INTERNAZIONALE

CORTE COSTITUZIONALE, 12 marzo 1965, n. 12 - *Pres. Ambrosini - Rel. Rapaldo - Camisa (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Chiarotti).*

**Circolazione stradale - Provvedimenti prefettizi in materia di circolazione - Illegittimità costituzionale della normativa che li prevede - Esclusione.**

(Cost. artt. 3, 16, 24 e 25; t.u. 15 giugno 1959, n. 393, art. 3).

*L'art. 3 del codice della strada, il quale dà facoltà al Prefetto di sospendere temporaneamente la circolazione di tutte o di alcune categorie di utenti delle strade, fuori dai centri abitati, non contrasta né coi principi generali dell'ordinamento giuridico, né con le disposizioni della Costituzione relative al principio di uguaglianza, alla libertà di circolazione ed al diritto di difesa, in quanto l'eventuale illegittimità dell'ordinanza prefettizia non risiederebbe nella norma che ha conferito il potere, bensì nell'atto amministrativo che ne abbia travisato gli scopi; atto sottoposto al controllo di legittimità del giudice, che ne potrebbe anche attuare la disapplicazione (1).*

(*Omissis*). — 1. - Dopo aver constatato che l'art. 3, primo comma, del testo unico 15 giugno 1959, n. 393, delle norme sulla disciplina della circolazione stradale (cosiddetto codice della strada) omette la pre-

---

(1) La questione era stata proposta con ordinanza 21 dicembre 1963 dal Pretore di Nardò (*Gazzetta Ufficiale* 22 febbraio 1964, n. 47).

Le sentenze della Corte richiamate in motivazione sull'art. 2 legge di P. S., 20 giugno 1956, n. 8 e 23 maggio 1961, n. 26 sono pubblicate, rispettivamente, *Giur. it.*, 1956, I, 1, 533 e *ivi*, 1961, I, 1, 756.

L'altra sentenza citata in motivazione, relativa alla separazione concettuale fra atto amministrativo e precetto penale, 19 maggio 1964, n. 36 leggesi in questa *Rassegna*, 1964, 630.

scrizione dell'obbligo di adeguata motivazione e di efficace e precisa pubblicità dei provvedimenti prefettizi in tema di circolazione stradale, il Pretore rileva che questo difetto renderebbe illegittima la norma per contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico, con quelli del sistema costituzionale italiano e più particolarmente con gli artt. 3, 16, 24 e 25, secondo comma, della Costituzione.

Per quanto si riferisce alla generica censura di contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico e con quelli del sistema costituzionale italiano, la Corte, mancando il richiamo delle norme costituzionali che sarebbero state violate, ritiene che si possa ricercare nel contesto dell'ordinanza il concreto significato della proposta censura.

Per questa indagine, l'unico punto di riferimento è il richiamo che fa il Pretore ai principi enunciati dalla Corte nelle due sentenze del 20 giugno 1956, n. 8, e 23 maggio 1961, n. 26, sulla questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge di pubblica sicurezza.

Pur senza mettere in rilievo le notevoli differenze tra le ordinanze previste dalla norma ora citata della legge di pubblica sicurezza e quelle previste dalla disposizione qui denunciata, le une attinenti ad una larghissima sfera di potere e le altre relative ad un campo ben delimitato, è da precisare che le questioni decise con quelle due sentenze e la questione ora in esame non muovono dallo stesso punto di partenza, giacché nelle questioni sull'art. 2 della legge di pubblica sicurezza si deduceva l'illegittimità della disposizione che conferiva quei poteri al Prefetto per contrasto con varie norme della Costituzione, e fondamentalmente con quelle contenute negli artt. 70, 76 e 77, mentre nella questione ora proposta il Pretore non contesta la legittimità della norma denunciata in relazione ai poteri del Parlamento anzi, sotto questo aspetto, presuppone tale legittimità.

Il punto comune tra quelle questioni e l'attuale si trova nella denuncia di contrasto delle norme impugnate con i principi dell'ordinamento giuridico e del sistema costituzionale italiano.

Nell'ordinanza di rimessione sembra che si voglia affermare che questa Corte nella sua prima decisione concernente l'art. 2 della legge di pubblica sicurezza avrebbe dichiarato che l'obbligo di motivazione

---

Particolare menzione merita l'interpretazione che la sentenza in esame dà dell'art. 16 della Costituzione, non limitato alle sole due ipotesi della sicurezza pubblica e della sanità, ma anche alle ipotesi di esigenze di buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina degli utenti stradali e così via.

È una interpretazione estensiva conseguenziale a quella già data dalla stessa Corte a proposito dell'avviso « salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale » contenuto sempre nell'art. 16 Cost. Si ricorderà, infatti, che la precedente sentenza 30 giugno 1964, n. 68 (in questa *Rassegna*, 1964, 821) la Corte aveva

e di pubblicazione delle ordinanze discenda dai principi dell'ordinamento giuridico. Ora, è da rilevare che in quella sentenza si auspicò che i canoni che il legislatore avrebbe dovuto tenere presenti ai fini di rendere il testo legislativo « formalmente più adeguato al carattere dei poteri attribuiti al Prefetto » erano i seguenti: « ... adeguata motivazione; efficace pubblicazione nei casi in cui il provvedimento non abbia carattere individuale; conformità del provvedimento stesso ai principi dell'ordinamento giuridico ». Ma la carenza della enunciazione dell'obbligo di motivazione e di pubblicazione non fu ritenuta dalla Corte come fonte di illegittimità costituzionale; tanto vero che la norma non venne allora dichiarata illegittima.

La seconda sentenza pervenne alla dichiarazione di illegittimità per aver rilevato che il testo dell'art. 2, secondo una interpretazione che era nel frattempo prevalsa nella pratica amministrativa e giudiziaria, non poneva adeguate remore all'arbitrio dell'organo amministrativo.

Nella motivazione si chiariva che l'illegittimità dell'art. 2 sussiste soltanto nei limiti in cui esso attribuisce ai Prefetti il potere di emettere ordinanze senza il rispetto dei principi dell'ordinamento giuridico; « intesa questa espressione nei sensi sopra indicati »: ossia nei sensi che l'applicazione della norma sia tale da violare i diritti dei cittadini e da menomare la tutela giurisdizionale.

Dal richiamo fatto dal Pretore alle due decisioni sull'art. 2 della legge di pubblica sicurezza si può trarre un solo elemento di concretezza circa il significato della generica censura di contrasto con i principi generali dell'ordinamento giuridico e del sistema costituzionale; ed è questo: la norma denunciata sarebbe illegittima perché, nell'attribuire un potere di ordinanza senza enunciare espressamente l'obbligo di motivazione e di pubblicità, non delimiterebbe a sufficienza la sfera di discrezionalità del Prefetto.

2. — Che la norma denunciata non enunci espressamente un obbligo di motivazione del provvedimento prefettizio, è fuori discussione.

Tale omissione, tuttavia, non ha conseguenza ai fini della questione di legittimità costituzionale proposta in questa sede.

---

affermato che l'inciso va inteso non nel senso che è vietato adottare provvedimenti limitativi della libertà di locomozione contro singoli o contro gruppi, bensì solo nel senso di evitare discriminazioni lesive del principio di uguaglianza posto dall'art. 3.

Infine, per la riaffermazione che l'eventuale illegittimità dell'atto amministrativo non importa la illegittimità costituzionale della norma di legge in base alla quale esso viene enunciato, in quanto rimediabile attraverso i normali rimedi giurisdizionali, vedi la precedente sentenza 7 luglio 1964, n. 76 in questa *Rassegna*. 1964, 837.

Anche se, nella perdurante mancanza di una legge generale sul procedimento amministrativo, non è facile trovare una disposizione espressa che sancisca se ed in quali casi sussista l'obbligo di motivazione, è da ritenere che, sulla base di principi che si possono considerare come ormai saldamente acquisiti, l'atto amministrativo che apporta limitazioni ai diritti deve essere sempre congruamente motivato.

E poiché è fuori dubbio che le ordinanze di cui trattasi, limitando il diritto di circolazione sopra una strada pubblica, devono congruamente esporne le ragioni, anche per richiamare le direttive del Ministro per i lavori pubblici alle quali il Prefetto è tenuto a conformarsi, la mancata enunciazione dell'obbligo di motivazione non ha l'effetto di rendere illimitata o non facilmente controllabile la sfera di discrezionalità dell'organo amministrativo, in quanto l'obbligo sussiste ugualmente anche nel silenzio della legge.

La mancata indicazione dell'obbligo di motivazione non è nemmeno causa di contrasto con le norme costituzionali specificamente invocate nell'ordinanza.

Non sussiste contrasto con il principio di uguaglianza sancito nell'articolo 3.

È da premettere che i divieti che il Prefetto può stabilire devono essere giustificati da contingenti esigenze inerenti al buon uso della strada, alla incolumità degli utenti, ad altre ragioni di pubblico interesse, e non dovranno mai, quei divieti, essere preordinati ad ingiustificati vantaggi o svantaggi di singoli o di gruppi.

Se l'ordinanza in materia di circolazione stradale fosse preordinata non a regolare l'uso della strada per legittimi scopi di pubblico interesse, ma a rendere impossibile o ad ostacolare il libero movimento di singoli o di gruppi o ad agevolare il movimento di altri, a scopo di persecuzione o di favoritismo, il provvedimento sarebbe illegittimo; ma l'illegittimità non risiederebbe nella norma che ha conferito il potere, bensì nell'atto amministrativo che, violando la norma, ne abbia travisato gli scopi per servirsene come strumento per la violazione dei diritti.

Ora, poiché il campo esclusivo di applicazione della norma è quello (per indicarlo con una espressione sintetica) del buon uso della strada, l'accertamento della legittimità dell'ordinanza prefettizia può essere compiuto su basi oggettive, essendo agevolmente controllabili, anche alla stregua delle direttive ministeriali, i fini per i quali l'ordinanza era stata preordinata ed i mezzi predisposti per raggiungerli.

Per le stesse considerazioni è da ritenersi infondata la questione riguardante la violazione dell'art. 16 della Costituzione.

Occorre, però, precisare che con le ordinanze in questione i diritti di libertà garantiti con l'art. 16 potrebbero essere violati solo di riflesso.

L'art. 16 attiene ai diritti della persona umana, la cui libertà di movimento non può essere limitata se non nei casi e con le garanzie assicurate dalla detta norma. L'uso delle strade, come l'uso di altri beni pubblici, può essere regolato anche sulla base di esigenze che, sebbene trascendano il campo della sicurezza e della sanità, attengano al buon regime della cosa pubblica, alla sua conservazione, alla disciplina che gli utenti debbono osservare, alle eventuali prestazioni che essi sono tenuti a compiere e così via. E pertanto le ordinanze in questione, quando limitano la circolazione per realizzare il buon uso della strada, non sono in contrasto con l'art. 16, anche se la limitazione sia imposta per ragioni non attinenti alla sicurezza ed alla sanità. Come si è accennato, i diritti garantiti dall'art. 16 potrebbero essere violati solo di riflesso, quando, prendendo a pretesto il raggiungimento di scopi riguardanti il buon uso della strada, l'ordinanza tendesse a raggiungere scopi non previsti dalla norma, anzi contrastanti con essa o con altre norme di grado ancora più elevato.

Quindi, anche rispetto all'art. 16, è da dirsi ciò che si è osservato in riferimento all'art. 3: non è illegittima la norma che attribuisce il potere, anche se eventualmente può essere illegittimo l'atto amministrativo con cui il potere sarà esercitato.

Ugualmente infondata è la questione nei riguardi dell'art. 24 della Costituzione.

Questa norma assicura il diritto di difesa nei procedimenti giurisdizionali. Ora, la norma impugnata non è tale da importare alcuna menomazione di tale diritto. In giudizio dovrà essere certamente esibita l'ordinanza, della cui inosservanza si discute ed il giudice dovrà previamente accertarne la legittimità, mentre l'interessato avrà tutte le possibilità di giustificare il proprio comportamento. Si aggiunga che, poiché la motivazione deve ritenersi d'obbligo anche nel silenzio della legge, la mancanza o la insufficienza della motivazione può essere causa, solo per ciò, di illegittimità dell'ordinanza e può pertanto determinarne la disapplicazione da parte del giudice. Se, poi, l'ordinanza sarà, come deve essere, congruamente motivata, l'interessato troverà in essa gli elementi in base ai quali potrà predisporre la sua difesa.

Non è fondata la questione relativa alla violazione dell'art. 25, secondo comma, a causa della dedotta omissione circa l'obbligo di motivazione. Un atto entra in vigore in dipendenza di determinati adempimenti formali, che nulla hanno a che vedere col fatto che l'atto abbia questo o quel contenuto, questa o quella forma o che, in particolare, l'atto sia o non sia motivato.

La carenza dell'obbligo di motivazione non offre, dunque, alcuna ragione di contrasto con l'art. 25, a parte se, come si vedrà fra poco, l'art. 25 sia invocabile rispetto alle ordinanze previste dalla norma denunciata.

3. - È controverso se la norma in esame stabilisca che l'ordinanza prefettizia debba avere efficace pubblicità: il Pretore lo nega sulla base di una interpretazione dell'art. 3 del t.u. e dell'art. 2 del regolamento di esecuzione, mentre l'Avvocatura afferma che la legge ed in particolare il regolamento impongono l'obbligo di dare congrua pubblicità all'ordinanza prefettizia.

A prescindere da ogni questione sull'effetto che una norma regolamentare possa avere nei riguardi dell'interpretazione di una norma legislativa sottoposta al vaglio di legittimità costituzionale, la Corte ritiene che, ai fini del decidere, non sia indispensabile procedere alla interpretazione della norma denunciata sul punto se la norma stessa (eventualmente in concomitanza con la disposizione regolamentare) abbia o non prescritto una forma di pubblicità delle ordinanze prefettizie limitatrici del traffico stradale. Tale interpretazione non è necessaria, giacché, anche se la norma predetta non imponesse alcuna forma di pubblicità, l'omissione non potrebbe dirsi influente della proposta questione di legittimità costituzionale.

È da premettere che, in sostanza, il Pretore ha rilevato la carenza dell'obbligo di quella forma di pubblicazione che ha carattere permanente. In altri termini, sembra che la censura si riferisca specificamente al difetto di disposizioni relative alla cosiddetta segnaletica, nel senso che la norma impugnata sarebbe illegittima in quanto non prescriverebbe che l'ordinanza prefettizia sia portata a conoscenza degli utenti della strada mediante i consueti segnali stradali. La mancata prescrizione di questa forma di pubblicazione comporterebbe un esercizio troppo ampio ed incontrollato del potere del Prefetto. E per questo la norma sarebbe in contrasto con i principi dell'ordinamento giuridico e costituzionale, oltre che con gli articoli della Costituzione dianzi ricordati.

L'assunto è infondato.

In base al principio di legalità, l'atto amministrativo che contiene un ordine o un divieto — e questo è il caso in esame — non può operare se non viene portato a conoscenza di chi deve prestarvi obbedienza: principio che, al pari di quello relativo all'obbligo di motivazione, vale pure nel silenzio della legge. E pertanto, anche se la norma denunciata nulla disponesse in proposito, sussisterebbe sempre per l'autorità che emette l'ordinanza e per quelle che sono preposte alla tutela del demanio stradale ed alla disciplina della circolazione sulla strada, l'obbligo di adoperare tutti i mezzi affinché gli utenti della strada siano posti in condizione di conoscere le disposizioni alle quali sono chiamati ad uniformarsi.

Sarà compito del giudice accertare se l'ordinanza sia stata regolarmente portata a conoscenza del pubblico in modo da stabilire se essa



sia efficace ai fini dell'adempimento dell'obbligo di osservanza. E ciò costituisce una idonea garanzia a favore di tutti gli utenti della strada; garanzia tale da neutralizzare ogni eventuale tentativo di violazione degli artt. 3 e 16 della Costituzione.

Per quel che si riferisce all'art. 24, basterà dire che, in sede di giudizio, l'autorità dovrà fornire la prova di avere dato al pubblico adeguata conoscenza dell'ordinanza. Il giudice valuterà questa prova sia al fine di stabilire se l'atto era operante, sia per ogni altra decisione in ordine all'elemento subiettivo del reato, tenendo presente che l'ordinanza è atto amministrativo e non fa parte del precetto penale (si vedano in proposito le enunciazioni di questa Corte nella sentenza 12 maggio 1964, n. 36).

Le stesse considerazioni mostrano l'inconsistenza della censura basata sull'art. 25, secondo comma, della Costituzione.

Se l'ordinanza è atto amministrativo, non si possono applicare alla pubblicazione ed agli effetti di essa i principi che valgono per la pubblicazione e per l'entrata in vigore della legge penale. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE, 12 marzo 1965, n. 14 - Pres. Ambrosini - Rel. Bonifacio - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Guglielmi) c. Presidente Regione Friuli Venezia Giulia (avv. Benvenuti).**

**Friuli-Venezia Giulia - Regolamento del Consiglio regionale - Conflitto di attribuzioni - Ammissibilità.**

(Cost., art. 134; l. 11 marzo 1953, n. 87, art. 39).

**Friuli-Venezia Giulia - Regolamento del Consiglio regionale - Violazione delle norme dello Statuto speciale - Illegittimità parziale.**

(l. reg. 21 gennaio 1963, n. 1, artt. 18, 14, 16).

*È ammissibile un conflitto di attribuzione fra lo Stato e una Regione allorché l'atto da questa posto in essere, espressione del potere attribuito alla Regione, non osservi i limiti formali e sostanziali ricavabili dallo Statuto e dalla Costituzione, comportando inevitabilmente invasione della competenza dello Stato (1).*

---

(1) L'ammissibilità del conflitto di attribuzione è stata espressamente riaffermata dalla Corte, ravvisandoci nel regolamento un atto lesivo di per sé della competenza dello Stato. In precedenza, con la sentenza 28 luglio 1959, n. 50, la Corte aveva riconosciuto la teorica ammissibilità del conflitto di attribuzione anche in relazione a

*Eccedono dalla competenza della regione Friuli-Venezia Giulia, e vanno quindi annullate, la disposizione del regolamento interno del Consiglio approvata il 30 luglio 1964, la quale, ai fini della maggioranza richiesta per l'elezione del Presidente, computa nel novero dei voti validi anche le schede bianche; e quella che consente la costituzione di gruppo consiliare di unico consigliere appartenente alla minoranza etnica slovena.*

*Spetta, invece, alla Regione stabilire nel regolamento interno del Consiglio che l'ufficio di presidenza resti in carica fino all'elezione del nuovo ufficio e di determinare — senza che venga altrimenti precluso l'esercizio dei compiti istituzionali delle forze di polizia — i poteri di polizia del consiglio demandati al Presidente (2).*

(Omissis). — Considerato in diritto.

1. - La difesa della Regione assume che avendo il Consiglio regionale esercitato, con l'emanazione del suo Regolamento interno, una competenza che solo ad esso spetta, manca un atto che abbia invaso una competenza costituzionalmente garantita della quale lo Stato possa rivendicare la titolarità, ed eccepisce che, specie per quanto riguarda gli artt. 4, 10 e 23 del Regolamento, sono state sollevate questioni non attinenti al rispetto delle sfere di attribuzione dei due enti, ma di mera legittimità costituzionale: dal che deriverebbe l'inammissibilità del ricorso.

L'eccezione è infondata.

Il Consiglio della Regione Friuli-Venezia Giulia, in forza dell'art. 21 dello Statuto speciale (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1), ha indubbiamente competenza esclusiva ad emanare il proprio regolamento, ma il relativo potere — come qualunque altro potere normativo attribuito alle Regioni — è circoscritto nei limiti formali e sostanziali ricavabili dallo

---

un decreto legge regionale, dato che « in tal caso vizio di competenza e vizio di illegittimità costituzionale coincidono » (*Giur. cost.*, 1959, 780, e nota di Esposito, *I decreti-legge delle Regioni*). Nella specie, poi, il conflitto era tanto più necessariamente ipotizzabile, in quanto l'atto denunciato aveva natura regolamentare, escluso per sua natura dall'impugnativa in via principale (*contra*, peraltro, in dottrina, MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano, 1964, e recensione critica in questa *Rassegna*, 1964, II, 122).

(2) Sul computo delle schede bianche ai fini del « quorum » per le votazioni veggasi, a proposito del regolamento della Camera, LONGI-STRAMACCI, *Regolamento della Camera dei Deputati*, Milano, 1958, 12 e 161.

Per l'esclusione delle schede bianche dal numero dei votanti, si richiama la famosa sentenza sul « referendum » istituzionale, delle Sez. Un. della Corte Suprema di Cassazione, 18 giugno 1946 (*Giur. it.*, 1946, I, 1, 385); in dottrina, conforme, GARGIULO, *I collegi amministrativi*, Napoli, 1962, 232.

Cfr. anche, in via generale, DE GENNARO, *Quorum e maggioranza nelle Camere parlamentari secondo l'art. 64 Cost.*, *Rass. dir. pubb.*, 1951, 203.

Statuto e dalla Costituzione. L'inosservanza di tali limiti si risolve sempre in un vizio di incompetenza dell'atto e comporta inevitabilmente invasione della competenza dello Stato, che del potere costituente è unico titolare e, come tale, è legittimato ad agire per la risoluzione dell'insorto conflitto di attribuzione.

La coincidenza fra vizi di legittimità costituzionale e vizi di incompetenza è stata dalla Corte affermata, con giurisprudenza costante, a proposito dell'impugnativa diretta di leggi regionali da parte dello Stato, riconoscendosi che la Regione eccede dalla propria competenza non soltanto se legifera in materia non compresa nell'elencazione statutaria, ma anche quando emana disposizioni legislative in contrasto con la Costituzione (cfr. sent. n. 30 e 50 del 1959), con ciò stesso « incidendo sulla sfera di competenza dello Stato » (cfr. sent. n. 32 del 1960). E questa conclusione, in quanto deriva dalla posizione che è propria delle Regioni rispetto allo Stato, è valida anche per i conflitti di attribuzione, nei quali lo Stato, deducendo un vizio di incompetenza dell'atto regionale posto in essere in violazione di un principio costituzionale, agisce per ciò stesso a difesa della competenza che gli spetta nella sua unità organica, a tutela dell'ordinamento costituzionale e, quindi, dei poteri allo Stato stesso conferiti (cfr. sent. n. 58 del 1959).

2. - Passando all'esame delle singole norme impugnate, risulta fondata la denuncia dell'art. 4 del Regolamento.

L'art. 18 dello Statuto F.-V.G. — a differenza di corrispondenti disposizioni di altri statuti speciali (art. 4 Stat. sic.; art. 19 Stat. sard.; art. 19 Stat. V. d'A.) che demandano ai regolamenti interni l'intera disciplina relativa all'elezione dell'ufficio di presidenza — detta, nel secondo comma, espresse disposizioni riguardanti l'elezione del presidente del consiglio, stabilendo che, dopo la seconda votazione, non è più necessaria la maggioranza assoluta dei componenti del consiglio, ma è sufficiente la « maggioranza relativa dei voti validi espressi ». L'art. 4 del Regolamento non si limita a riprodurre tale norma, ma aggiunge che tra i voti validi espressi vanno computate anche le schede bianche.

Secondo la difesa della Regione la disposizione regolamentare, lungi dal porsi in contrasto con quella costituzionale, ne rappresenterebbe la necessaria integrazione: l'art. 18 dello Statuto, infatti, avrebbe omesso di determinare il *quorum* al quale la maggioranza relativa dei voti validi espressi debba essere rapportata.

Ma tale assunto è infondato. Nella norma statutaria il riferimento ai voti validi espressi perentoriamente esclude che si debba tener conto delle schede bianche, un problema di interpretazione potendosi porre solo se la legge (come nei casi ai quali la difesa della Regione a torto si richiama) parlasse di maggioranza di votanti o di voti. Né sussiste

alcuna lacuna, che il regolamento debba e possa colmare, dal momento che, se è vero che il concetto di maggioranza relativa implica un termine di paragone, questo termine risulta, implicitamente ma inequivocabilmente, indicato nei voti riportati dagli altri, singoli designati. L'art. 4 del Regolamento, invece, stabilendo in definitiva che la maggioranza deve essere calcolata, con la sola esclusione dei voti invalidi, rispetto al numero dei votanti (voti validi espressi più schede bianche), introduce una disciplina che nettamente diverge da quella voluta dalla legge costituzionale. E se è da riconoscere che quest'ultima comporta la possibilità che il presidente venga eletto anche con un basso numero di voti, ciò significa solo che lo Stato ha considerata preminente su ogni altra l'esigenza che il consiglio regionale, ove le prime due votazioni abbiano avuto esito negativo, sia posto comunque in grado di eleggere il suo presidente: esigenza la cui soddisfazione — per altri consigli regionali realizzata attraverso il ballottaggio — è giustificata dalla considerazione che l'elezione del presidente, costituendo per norma statutaria e per necessità di cose il primo atto dell'assemblea, condiziona l'ulteriore attività del consiglio.

3. - L'art. 10 del Regolamento è stato impugnato nella parte (comma terzo) in cui stabilisce che l'ufficio di presidenza, scaduto il quadriennio fissato dall'art. 14 dello Statuto per la durata del consiglio regionale, resta in carica fino alla nomina del nuovo ufficio di presidenza.

Nei rispettivi scritti difensivi l'Avvocatura dello Stato e la difesa della Regione hanno a lungo discusso su se, in difetto di una espressa statuizione costituzionale, sia ammissibile la *prorogatio* dei poteri del consiglio nell'intervallo fra la scadenza del quadriennio e la convocazione del nuovo consiglio. Ma è da ritenere che nel caso in esame non ci sia ragione di porre un siffatto problema. La norma impugnata, infatti, non riguarda la proroga del consiglio regionale, ma si limita a disciplinare la durata in carica dell'ufficio di presidenza, in riferimento ai compiti di carattere amministrativo strumentali rispetto ai servizi dell'assemblea, che il precedente comma gli affida (e che, ovviamente, nell'intervallo fra le due legislature dovranno essere espletati nei limiti dell'ordinaria amministrazione).

Da ciò deriva che l'art. 10 del Regolamento non si pone in contrasto col primo comma dell'art. 4 dello Statuto, che, fissando la durata del consiglio, disciplina materia ben diversa. Non vi è, peraltro, neppure violazione del quarto comma dello stesso articolo, secondo il quale la presidenza provvisoria del nuovo consiglio regionale è assunta dal consigliere più anziano « fra i presenti » e la segreteria dai due consiglieri più giovani (cfr. art. 2 del Regolamento), essendo evidente che questa norma riguarda esclusivamente la costituzione della presidenza della

seduta del nuovo consiglio: e se si considera che nel corso di questa, come primo suo atto (art. 18 Stat., art. 3 Reg.), l'assemblea deve procedere all'elezione del nuovo ufficio di presidenza — con il che quello precedente cessa dalla carica —, si può escludere che sussista la dedotta illegittimità costituzionale.

L'art. 10, terzo comma, del Regolamento, dettato nell'ambito della potestà regolamentare del consiglio e diretto a disciplinare l'organizzazione interna dei servizi, si sottrae pertanto ad ogni censura.

4. - Il secondo comma dell'art. 23 del Regolamento stabilisce che un gruppo consiliare — per la formazione del quale è di regola chiesta l'adesione di almeno tre consiglieri — può essere costituito da un solo consigliere « se eletto in una lista della minoranza etnica slovena ». Tale norma è stata impugnata dallo Stato in quanto violatrice della *par condicio* fra i consiglieri e del principio, espresso nell'art. 16 dello Statuto, secondo il quale i consiglieri rappresentano l'intera regione senza vincolo di mandato.

La Corte ritiene che l'illegittimità dell'art. 23 del Regolamento derivi da un motivo di carattere preliminare, accolto il quale diventa superfluo esaminare le argomentazioni svolte dall'Avvocatura dello Stato e quelle dedotte dalla difesa della Regione.

Non è dubbio che rientra nella potestà regolamentare del consiglio regionale (art. 21 Stat.) disciplinare la costituzione e composizione dei gruppi consiliari e delle commissioni permanenti (art. 18, ultimo comma, Stat.), secondo quei criteri che, nella sua discrezionalità, il consiglio stesso reputi i più idonei al regolare svolgimento dei lavori dell'assemblea. Ma è altrettanto certo che la norma in esame, per il suo carattere eccezionale, tende ad un fine ben diverso, che è da ravvisare in quello di predisporre una particolare tutela in favore della minoranza etnica slovena. E ciò al consiglio non era consentito. La Corte ha più volte ribadito, fin dalla sentenza n. 32 del 1960, che spetta unicamente allo Stato dettare norme sulla tutela delle minoranze etnico-linguistiche, e questo potere, in difetto di espresse statuizioni costituzionali, non può essere esercitato dalle Regioni. Lo Statuto F.-V.G. non solo non conferisce alla Regione una competenza in siffatta materia, ma afferma (art. 3) il principio generale della parità di diritti e di trattamento di tutti i cittadini, qualunque sia il gruppo linguistico al quale essi appartengono. E ciò è sufficiente per concludere che l'art. 23 del Regolamento, nella parte impugnata, eccede dalla competenza del consiglio regionale.

5. - L'art. 49, secondo comma, del Regolamento dispone che la forza pubblica non può entrare nell'aula consiliare se non per ordine del Presidente del consiglio e dopo che la seduta sia tolta o sospesa.

Se tale norma andasse interpretata nel senso che alle forze di polizia vada precluso l'esercizio dei loro compiti istituzionali se non intervenga il previo consenso del presidente del consiglio, indubbiamente essa invaderebbe la sfera di competenza che in questa materia è di esclusiva spettanza dello Stato; e nessun argomento, come giustamente pone in luce l'Avvocatura dello Stato, potrebbe essere tratto dalle corrispondenti norme del regolamento della Camera dei Deputati (art. 58) e del Senato della Repubblica (art. 48), giacché le assemblee legislative dello Stato godono di prerogative che, come la Corte ha accertato (cfr. sent. n. 66 del 1964), non competono ai consigli delle Regioni.

Ma la Corte è d'avviso che alla norma in esame debba essere data una diversa interpretazione, così come prospettata dalla difesa della Regione, secondo la quale il secondo comma dell'art. 49 del Regolamento non rappresenta altro che una specificazione di quei poteri di polizia del consiglio demandati, nel primo comma, al presidente dell'assemblea: nel senso, cioè, che, appunto come mezzo per l'esercizio di tali poteri, il presidente possa richiedere l'intervento della forza pubblica e che ciò possa egli fare solo dopo aver tolto o sospeso la seduta in corso. E in questi limiti la norma rientra nella sfera regolamentare attribuita al consiglio e non viola alcun precetto costituzionale.

6. - Il mancato accoglimento del ricorso dello Stato nella parte relativa al secondo comma dell'art. 49 del Regolamento rende inutile decidere — ai fini dell'esame dell'illegittimità derivata dell'art. 51 del Regolamento denunciata dall'Avvocatura dello Stato nella memoria — se ed in quali limiti il potere conferito alla Corte dall'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, possa essere esercitato anche nei giudizi relativi ai conflitti di attribuzione. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 31 marzo 1965, n. 15 - Pres. Ambrosini  
- Rel. Benedetti - E.R.A.S. (n.c.), Pres. Regione Siciliana e Ministero  
Finanze (sost. avv. gen. Stato Guglielmi).

**Imposte e tasse in genere - Esenzioni fiscali disposte per gli atti inerenti alla riforma agraria in Sicilia - Illegittimità costituzionale per violazione dello Statuto - Esclusione.**

(St. spec. Sicilia, artt. 14, 17, 36; l. reg. 27 dicembre 1950, n. 104, art. 47).

*L'art. 47 della legge regionale siciliana 27 dicembre 1950, n. 104, giusta il quale tutti gli atti da compiersi in esecuzione di detta legge sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecarie nella misura fissa, non esula dalla competenza legislativa della Regione perché la con-*

*cessione dei benefici è connessa ad un fine specifico perseguito dalla legge, che trova riscontro in analoghe disposizioni della legislazione nazionale (1).*

(*Omissis*). — Le censure non sono fondate.

La Corte ravvisa nella norma impugnata elementi sufficienti che consentono — in osservanza del principio della specificità delle norme contenenti esenzioni fiscali — la determinazione sia dei soggetti che degli atti ai quali può essere concessa l'agevolazione.

Per quanto riguarda i soggetti è evidente che le agevolazioni relative ai trasferimenti e agli altri atti specificamente indicati dall'art. 47 competono solo a coloro tra i quali tali atti possono intervenire ai sensi degli articoli da 40 a 44 della legge in esame.

Per gli atti poi contemplati dall'art. 45 destinatario del beneficio è ovviamente l'E.R.A.S. Spetta a questo Ente, invero, promuovere le attività assistenziali e d'incentivazione previste da tale norma e perciò solo gli atti posti in essere dall'E.R.A.S., e non da chiunque, possono fruire dell'agevolazione tributaria sulla base del combinato disposto delle norme contenute negli artt. 45 e 47 della legge regionale di riforma agraria.

In ordine poi alla pretesa insufficiente specificazione degli atti che possono fruire dell'agevolazione fiscale è da tener presente che il criterio seguito dal legislatore regionale per determinare tali atti non è solo quello della loro specifica denominazione ma anche quello del loro collegamento con una determinata attività, con uno specifico fine da perseguire. Questo criterio è stato del resto seguito dal legislatore nazionale in numerose leggi tributarie e, per quanto riguarda la specifica materia, è stato adottato in tutte le leggi istitutive degli enti di riforma agraria nelle varie regioni.

È da rilevare al riguardo che le agevolazioni tributarie concesse prima all'Opera Sila e poi estese a tutti gli altri Enti sono previste da due articoli appartenenti a due diversi testi legislativi: l'art. 29 della legge 12 maggio 1950, n. 230, il quale, al pari dell'art. 47 della legge regionale, indica taluni atti quali quelli di trasferimento, permuta e assegnazioni, e l'art. 11, comma primo, della legge 31 ottobre 1947,

---

(1) La questione era stata sollevata di ufficio dal Tribunale di Palermo con ordinanza 20 dicembre 1963 (*Gazzetta Ufficiale*, 2 maggio 1964, n. 108).

Decisione ineccepibile, come è confermato anche dalla piena concordanza di vedute fra l'Amministrazione finanziaria dello Stato e la Regione Siciliana, la cui difesa è stata appunto assunta dall'Avvocatura Generale.

Per una ipotesi, invece, di riscontrata difformità di una legge regionale, rispetto ai principi della legislazione nazionale, cfr. la sentenza della stessa Corte, 1965, n. 2, in questa *Rassegna*, 1965, 4.

n. 1629, il quale — sempre analogamente alla norma denunciata — concede il beneficio a « tutti gli atti e contratti compiuti dall'Opera Sila ai fini della trasformazione fondiaria e della colonizzazione ».

Anche in campo nazionale quindi l'esenzione è accordata ad atti non specificamente indicati ma agevolmente individuabili al lume del criterio del loro collegamento con le finalità della riforma.

La rilevata coincidenza tra le due previsioni legislative consente pertanto di affermare che il legislatore regionale, in armonia col disposto degli artt. 17 e 36 dello Statuto, si è rifatto ai corrispondenti principi esistenti nel sistema normativo nazionale e che l'agevolazione concessa con la norma impugnata trova riscontro nei tipi di agevolazione previsti dalle leggi statali nella medesima materia.

Da ciò discende la non fondatezza della dedotta questione di legittimità costituzionale. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 31 marzo 1965, n. 16 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Branca - Spanò (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Chiarotti).

**Leggi e decreti - Potere del Ministro per le Finanze di procedere annualmente all'aggiornamento delle rendite del catasto edilizio urbano - Attribuzione di competenza amministrativa, non delegazione legislativa.**

(Cost. art. 76; l. 23 febbraio 1960, n. 131, art. 1).

**Imposta sui fabbricati - Attribuzione al Ministro delle Finanze del potere di stabilire coefficienti di aggiornamento della rendita catastale - Violazione della riserva di legge in materia tributaria e del principio della capacità contributiva - Esclusione.**

(Cost. art. 23, 53; l. 23 febbraio 1960, n. 131, art. 2; r.d.l. 13 aprile 1939, n. 652, art. 8; l. 8 aprile 1948, n. 514).

*Il potere conferito al Ministro per le finanze dall'art. 1 della legge 23 febbraio 1960, n. 131, di procedere mediante coefficienti annuali all'aggiornamento della rendita del catasto edilizio urbano non è conseguente ad una delega legislativa, ma ad una attribuzione di competenza amministrativa, e pertanto la norma predetta non contrasta con l'art. 76 della Costituzione (1).*

(1) La questione era stata sollevata dalla Commissione provinciale delle imposte di Napoli con ordinanza 4 marzo 1964, (*Gazzetta Ufficiale* 13 giugno 1964, n. 144).

Come già nella precedente sentenza 11 luglio 1961, n. 48 (*Giur. it.*, 1961, I, 1, 1140) la Corte riconferma la natura *amministrativa*, in virtù di una attribu-



*L'aggiornamento della rendita del catasto edilizio urbano operato mediante i predetti coefficienti da parte del Ministro per le finanze non contrasta con la riserva di legge stabilita dall'art. 23 Cost., perché la legge delimita rigorosamente i poteri dell'autorità amministrativa; né con la capacità contributiva stabilita dall'art. 53 Cost., perché questa è rivelata non dal reddito che ricava il possessore del bene, ma dall'attitudine di esso a produrre un reddito economico (2).*

(*Omissis*). — 1. - L'art. 1 della legge 23 febbraio 1960, n. 131, conferisce al Ministro delle finanze il compito di aggiornare le rendite catastali urbane con un coefficiente da determinare anno per anno. Non si tratta di delegazione dell'esercizio di potestà legislativa, come invece è detto nell'ordinanza di rinvio, ma di attribuzione di competenza amministrativa: il che si ricava da una serie di elementi univoci, come la figura dell'organo al quale è stato conferito quel potere (si tratta di un Ministro e non del Governo), la formula usata, nella presunta legge di delegazione, per conferirglielo, la natura eminentemente tecnica del compito da svolgere anno per anno, la stessa assenza d'un sicuro limite di tempo. Perciò l'art. 76 della Costituzione è stato male invocato dall'ordinanza di rinvio.

Secondo la norma impugnata, la rendita catastale, calcolata per categorie e classi di immobili urbani con riferimento ai redditi del triennio 1937-39, si deve moltiplicare per un coefficiente che il Ministro delle finanze non può stabilire a suo arbitrio. La legge infatti parla di « aggiornamento » e con ciò delimita rigorosamente i poteri dell'autorità amministrativa: dato che la tariffa della rendita è stata determinata, per il catasto urbano, sulla media delle pigioni al 1939 (artt. 14 e 15 reg. n. 1142 del 1949), il Ministro dovrà registrare l'aumento delle pigioni intervenuto negli anni successivi al '39; deve raccogliere dati

---

zione di competenza, e non legislativa, in virtù di una delega legislativa, del potere esercitato dal Ministro per le Finanze nella determinazione di certi coefficienti di adeguamento in materia tributaria.

D'altra parte, anche ammessa una caratterizzazione più generale del potere del Ministro, di tipo regolamentare, ciò non infirmerebbe il principio della inammissibilità del sindacato della Corte costituzionale sull'esercizio di tale potere, secondo la costante giurisprudenza (Corte cost. 3 aprile 1963, n. 47, *Giur. cost.* 1963, 200; Cass., 23 gennaio 1963, n. 91, *Giust. civ.*, 1963, III, 74). Per una teorica opposta, cfr. invece, MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano 1964, con recensione critica di BACCARI, in questa *Rassegna* 1964, II, 122.

(2) La Corte segue la sua ormai notissima giurisprudenza in tema di riserva di legge nel campo tributario; cfr. da ultimo, sent. 22 dicembre 1964, n. 119, in questa *Rassegna*, 1964, 1024 e richiamo di precedenti.

In merito all'art. 53 della Costituzione è degno di particolare attenzione il concetto che la capacità contributiva va commisurata non alla redditività del soggetto

obiettivi e calcolarne le medie per categorie e classi d'immobili, cioè svolgere un'opera che non consente iniziative o risultati arbitrari. Perciò la riserva di legge, contenuta nell'art. 23 della Costituzione, non è violata né elusa (v. anche sentenza 1961 n. 48 della Corte Costituzionale).

2. - A parere della Commissione distrettuale di Napoli, il sistema adottato dall'art. 2 della legge 1960, n. 131, e dagli artt. 8 e 9 del r.d.l. 13 aprile 1939, n. 652 (modificato con legge 11 agosto 1939, n. 1249), che disciplina il catasto edilizio urbano, violerebbe quel principio costituzionale che esige una tassazione proporzionata alla capacità contributiva del cittadino: infatti la rendita catastale, che, calcolata in ossequio a quelle norme, è la base per la determinazione del reddito imponibile, non corrisponde necessariamente alla pigione realmente percepita dal singolo possessore dell'immobile; pigione sulla quale invece, secondo l'ordinanza di rinvio, sarebbe giusto che gravasse l'imposta immobiliare.

Anche questa censura è infondata.

La capacità contributiva non è rivelata soltanto dal reddito che percepisce di fatto la persona gravata dal tributo. Quando oggetto dell'imposta sia una cosa produttiva, la base per la tassazione è data (e la capacità del contribuente è rivelata) dall'attitudine del bene a produrre un reddito economico e non dal reddito che ne ricava il possessore, dalla produttività e non dal prodotto reale: ed è giusto che ciò avvenga perché l'imposta costituisce anche incentivo ad una congrua utilizzazione del bene e favorisce, tra l'altro, un migliore adempimento dei doveri di solidarietà economica e un più ampio contributo al progresso materiale del Paese (artt. 3 e 4 Cost.). La legge, che disciplina le imposte immobiliari, non indulge né può indulgere all'inerzia, all'incapacità di gestione, alla liberalità del contribuente, che ad esempio non tragga adeguato compenso dall'impiego del suo immobile. Perciò colpisce il possessore (almeno se lo stabile è di quelli che hanno una « destinazione ordinaria », ad es. è una casa d'abitazione) non sopra il canone effettivamente conseguito, ma su quello che, a parità di condizioni, avrebbe potuto conseguire l'uomo medio (v. anche art. 74 t.u. imposte dirette).

---

passivo considerato, ma alla redditività media dei soggetti che versano in uguale situazione.

Analoga affermazione la Corte aveva fatto con la precedente sentenza 16 giugno 1964, n. 45 (in questa *Rassegna*, 1964, 643) ritenendo che la capacità contributiva deve porsi in relazione « non già con la concreta capacità di ciascun contribuente, ma col presupposto al quale la prestazione è collegata e con gli elementi essenziali dell'obbligazione tributaria ».

In dottrina cfr. GIARDINA, *Le basi tecniche del principio di capacità contributiva moderno*, 1961.

Per calcolare questa cifra il legislatore ha adottato un sistema che potrà essere discusso o migliorato, ma che non è irragionevole ed è certo più efficiente di quello già in vigore. In tutti i comuni, per ogni tipo (categoria e classe) di immobili urbani con destinazione ordinaria, si è registrata la misura della pigione che ne ha tratto realmente, nel 1937-39, un certo numero di possessori; se ne è calcolata la media, la si è ridotta ad anno e (portata al netto dalle spese) la si è divisa per il numero dei vani (o, a seconda dei casi, dei metri quadri o dei metri cubi) dell'immobile tipo; così se ne è ricavata una tariffa unitaria per vano (o per metro quadro o per metro cubo). La rendita fondiaria, che gli uffici hanno iscritto sotto il nome di ogni contribuente, corrisponde alla tariffa unitaria moltiplicata per il numero dei vani (o dei metri quadri o dei metri cubi) di cui si compone l'immobile posseduto da ciascuno.

Certo può accadere che in questo modo la rendita catastale segnata per taluni contribuenti non coincida col reddito effettivamente percepito da loro; ma già si è detto come ciò non contrasti con quel principio di giustizia che deve presiedere all'imposizione fiscale e che fa omaggio alla capacità contributiva di ciascuno. Se poi questo reddito effettivamente conseguito dovesse discostarsi largamente dalla cifra della rendita catastale, non è che il contribuente si troverebbe del tutto privo di tutela: la legge stabilisce che l'Ufficio distrettuale, dopo un triennio, solleciterà presso l'Ufficio tecnico erariale la correzione della cifra (art. 25 legge 1939, n. 652).

3. — L'aggiornamento delle rendite catastali, come s'è premesso, è condotto con criteri più o meno analoghi a quelli seguiti per la determinazione originaria della rendita (quella calcolata sul triennio '37-39). Perciò, se questa determinazione non contraddice al principio della giustizia tributaria, non vi contrasta neanche l'aggiornamento: il relativo coefficiente dà modo di calcolare con una certa approssimazione i redditi che si sono potuti o si potevano percepire dopo il '39. Tale è la ragione per cui il contribuente non può reclamare contro la misura della rendita unitaria aggiornata, così come non ha potuto reclamare contro la misura della rendita unitaria segnata nel catasto. Egli non ha tutela processuale proprio perché non ha diritto alla riduzione di quella cifra; dimodoché l'art. 24 della Costituzione non appare invocato a proposito.

Ci sono tuttavia molti possessori di immobili che per legge non hanno potuto procedere agli aumenti della pigione col ritmo suggerito dall'andamento del mercato. Per costoro la cifra della rendita catastale, calcolata moltiplicando la rendita originaria per il coefficiente di aggiornamento, sarebbe di regola sensibilmente più alta di quella che corri-

sponde al reddito conseguito o conseguibile. Questo è l'ovvio motivo per cui la legge li ammette al reclamo stabilendo che l'imponibile sia quello accertato singolarmente coi criteri previsti nelle leggi n. 1219 del 1951 e n. 1521 del 21 dicembre 1960 (art. 6). L'art. 2 della legge del 1960 n. 131 non fa che riconoscere e tutelare questa particolare situazione; cosicché appare esente da vizi di legittimità costituzionale. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 31 marzo 1965, n. 17 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Sandulli - Calvitti ed altri (avv. Piccardi, Lanzetta) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Agrò).

**Corte dei Conti - Giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica - Assorbimento anche della giurisdizione attribuita in primo grado ai Consigli di Prefettura per la responsabilità contabile degli amministratori e dipendenti degli enti locali - Esclusione.**

(Cost., art. 103; r.d. 3 marzo 1934, n. 383, art. 260).

**Costituzione della Repubblica - Giurisdizioni speciali esistenti anteriormente alla sua entrata in vigore - Revisione prevista dalla VI disp. trans. Cost. - Termine non perentorio - Necessità della loro conformità ai precetti costituzionali relativi alla giurisdizione in generale.**

(Cost., VI disp. trans.).

*L'art. 260 del t.u. della legge comunale e provinciale, che assoggetta alla giurisdizione di primo grado dei Consigli di Prefettura gli amministratori e i dipendenti degli Enti locali chiamati a rispondere di responsabilità contabile, non contrasta con l'art. 103 della Costituzione, che attribuisce alla Corte dei Conti giurisdizione esclusiva in materia di contabilità, in quanto l'esistenza, in materia, di una competenza di primo grado di un organo diverso non sottrae alla Corte dei Conti qualcosa che la Costituzione abbia voluto riserVARLE (1).*

(1-2) La questione era stata sollevata con ordinanza 28 aprile 1964 della II Sezione giurisdizionale della Corte dei Conti (*Gazzetta Ufficiale*, 11 luglio 1964, n. 169).

A ben guardare, il conflitto denunciato avrebbe potuto ipotizzarsi non già tra l'art. 103 Cost. e le norme della legge comunale e provinciale, bensì fra quella disposizione costituzionale e la VI disp. transitoria che mantiene in vita le giurisdizioni speciali fino alla loro revisione, entro il termine, non perentorio, di cinque anni dal 1° gennaio 1948. Anche ammessa, infatti, una riserva di giurisdizione

*Benché il termine di cinque anni posto dalla VI disp. trans. della Costituzione per la revisione delle giurisdizioni speciali esistenti prima della sua entrata in vigore non sia perentorio, ciò non importa affatto che, prima di tale revisione, le giurisdizioni speciali possano continuare a vivere così come sono, anche quando la loro struttura e il loro modo di operare contrastino coi precetti dettati dalla Costituzione per la giurisdizione in generale (2).*

(*Omissis*). — 1. - Secondo l'ordinanza di rimessione la disposizione del secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, in base alla quale « la Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica », avrebbe inteso riservare in modo assoluto, e con operatività immediata, a quell'alto consesso, la competenza a conoscere di tutti i giudizi attinenti alla « contabilità » tanto dello Stato, che degli altri enti pubblici. Ciò importerebbe l'automatico venir meno, fin dall'entrata in vigore della Carta costituzionale, della competenza dei Consigli di prefettura in ordine ai « giudizi contabili » in precedenza rientranti nella loro giurisdizione; e comporterebbe perciò, tra l'altro, l'illegittimità costituzionale dell'art. 260 del t.u. della legge comunale e provinciale approvato con r.d. 3 marzo 1934, n. 383, il quale attribuisce a quei Consigli la risoluzione, in primo grado, delle controversie in materia di responsabilità previste dagli artt. 251-59 dello stesso t.u.

---

esclusiva « *quoad gradum* » della Corte dei Conti nella soggetta materia, è proprio la VI disp. transitoria che consente la deroga espressa a siffatta esclusività; e non sembra ontologicamente ipotizzabile un conflitto tra due norme costituzionali fornite di pari intensità oggettiva, anche se quella transitoria è, per sua natura, chiamata ad operare entro limitato ambito temporale. Per l'inammissibilità di un conflitto di tal genere, veggasi Cass., 23 ottobre 1964, n. 2651, in questa *Rassegna*, 1964, 1097, con nota di GUGLIELMI, *Questione di legittimità costituzionale delle norme concordatorie*.

Ma la Corte ha escluso la riserva di giurisdizione della Corte dei Conti per tutti i giudizi vertenti in materia di contabilità pubblica, anche a cagione della estrema delicatezza della delimitazione di questa materia.

La seconda parte della sentenza, da cui può trarsi la seconda massima, è particolarmente importante perché contiene un non larvato invito al legislatore a provvedere alla revisione delle giurisdizioni speciali esistenti, anche alla stregua di quanto la Corte stessa poco dopo affermerà: la necessità, cioè, che anche « *medio tempore* » siano rispettati i principi minimi e fondamentali della giurisdizione. Il che sembra voler preannunciare dichiarazioni di illegittimità costituzionale di talune giurisdizioni speciali, allorché in esse sia dato riscontrare la carenza o l'insufficienza di detti principi; e sembra rispecchiare, altresì, le preoccupazioni della Corte per il vuoto legislativo che si creerebbe a seguito di tali pronuncie. Sul piano della politica legislativa, uno studio accurato fino a che si è in tempo è certamente preferibile a leggi affrettate varate per colmare le lacune legislative prodotte dalle decisioni della Corte; tanto più che la naturale forza di espansione del diritto

La tesi non è fondata.

Dai lavori preparatori risulta che dal disfavore con cui gli autori della Costituzione considerarono le giurisdizioni speciali andò esente (unitamente al Consiglio di Stato) la Corte dei Conti. In aggiunta ai compiti di controllo sull'amministrazione statale e su quella degli « enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria » (art. 100), la Costituzione volle perciò conservare a questo istituto anche la veste di organo di giurisdizione, che era propria della sua tradizione, particolarmente in relazione alle controversie attinenti alla « contabilità pubblica ». Di qui l'enunciazione del secondo comma dell'art. 103, secondo cui la Corte « ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica » (oltre che « nelle altre specificate dalla legge »). Nulla autorizza però a ritenere che in tal modo i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della « contabilità pubblica ».

Questa affermazione appare tanto più evidente, quando si consideri che la materia delle controversie relative alla « contabilità pubblica » è di quelle il cui ambito non si riesce a definire — tanto per ciò che riguarda l'oggetto, quanto per ciò che riguarda i soggetti — se non in base a puntuali specificazioni legislative. Basti tener presente, in proposito, che mentre per tradizione vengono considerati attinenti alla « contabilità pubblica », e deferiti alla Corte dei Conti, i giudizi in materia di comune responsabilità civile, verso lo Stato, dei funzionari, impiegati ed agenti di esso (art. 52 t.u. sulla Corte dei conti 12 luglio 1934, n. 1214), gli analoghi giudizi di responsabilità (di entità peraltro non identica), verso i rispettivi enti, degli amministratori e dipendenti degli enti locali vengono (dall'art. 265 t.u. della legge comunale e provinciale) deferiti all'a.g.o. (diversamente dai giudizi di responsabilità *ex* artt. 251-59, sui quali sono invece competenti i Consigli di prefettura, ai sensi dell'art. 260).

Dunque, se può dirsi esatto che nel nostro ordinamento la Corte dei Conti è il principale organo della « giurisdizione contabile » — la quale suole accompagnarsi alla funzione di controllo ed esercitarsi

---

non può non arrestarsi, senza possibilità di ricorso ad interpretazioni estensive, analogiche, o desunte dai principi generali dell'ordinamento, di fronte a leggi creatrici e disciplinatrici di giurisdizioni speciali.

Sul problema delle giurisdizioni speciali, cfr. in dottrina, SANDULLI, *Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali al termine fissato per la revisione*, *Giur. cost.*, 1956, 965.

Le sentenze della Corte citate in motivazione 11 marzo 1957, n. 41, 11 luglio 1961, n. 42, 22 novembre 1962, n. 92, sono pubblicate, rispettivamente, in *Giur. it.*, 1957, I, 1, 509, *ivi*, 1962, I, 527, e in questa *Rassegna*, 1962, 134, con nota di GUGLIELMI.

*ex officio* —, non appare invece esatto ritenere — come pretenderebbe l'ordinanza di rimessione — incompatibile col secondo comma dell'art. 103 della Costituzione che alla Corte dei Conti sia conferita, in un settore della « giurisdizione » relativo ad enti locali, una competenza limitata al secondo grado. L'esistenza, in materia, di una competenza di primo grado di un organo diverso non sottrae infatti alla Corte qualcosa che la Costituzione abbia voluto riservarle.

2. - Quanto si è detto non esclude che la competenza giurisdizionale di primo grado in materia di « contabilità pubblica » attribuita a un organo diverso dalla Corte dei Conti possa urtare con altri precetti costituzionali ed essere perciò illegittima a titolo diverso.

Fermo il concetto che, per le considerazioni che precedono, la « giurisdizione contabile » dei Consigli di prefettura non può ritenersi venuta meno pel solo effetto del secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, è peraltro da ricordare che tale giurisdizione — non rientrando tra quelle coperte dalle disposizioni conservatrici dell'art. 103 — è soggetta alla « revisione » cui la VI disposizione transitoria della Costituzione vuole che sia sottoposta la generalità delle giurisdizioni speciali.

Per tale « revisione » quest'ultima disposizione assegnava al Parlamento un termine di cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione. Questo termine, al pari di altri termini ed adempimenti prescritti dalla Carta costituzionale, non è stato osservato. Si è determinato così uno stato di incompiutezza, e perciò di alterazione, del sistema concepito dall'Assemblea Costituente che questa Corte ritiene doveroso segnalare ancora una volta.

La lamentata inosservanza del termine costituzionale non ha prodotto tuttavia — come ripetutamente la Corte ha avuto occasione di affermare — il venir meno delle giurisdizioni speciali soggette a revisione (sent. 41 del 1957, 42 del 1961, 92 del 1962).

Tutto ciò premesso, non può, d'altro canto, escludersi in modo assoluto che la giurisdizione dei Consigli di prefettura sia, per la sua struttura o per differenti ragioni, incompatibile con la Costituzione. La « revisione » contemplata dalla VI disposizione transitoria fu voluta allo scopo di consentire al Parlamento di stabilire, attraverso un approfondito esame, se le singole giurisdizioni speciali siano meritevoli di essere conservate o debbano essere trasformate o soppresse, e di elaborare le indispensabili norme di adeguamento (senza le quali si produrrebbero inevitabilmente, nel sistema giurisdizionale, rallentamenti, disguidi ed altri inconvenienti). Ma — contrariamente all'assunto dell'Avvocatura dello Stato, e in conformità di quanto questa Corte ha avuto occasione di affermare più volte (sent. 92 del 1962, 132 e 133

del 1963, 103 del 1964) —, la previsione di essa non importa affatto che, prima della « revisione », le giurisdizioni speciali possano continuare a vivere così come sono, anche quando la loro struttura o il loro modo di operare contrasti coi precetti dettati dalla Costituzione per la giurisdizione in generale (quali quelli destinati ad assicurare il diritto di difesa, l'indipendenza dei giudici, il ricorso per violazione di legge: artt. 24, 108, 111 Cost.) e perciò validi per qualsiasi organo di giurisdizione.

Precisati questi concetti in via di principio, risulta chiaro che, non diversamente dalle altre giurisdizioni destinate a esser « revisionate », anche i Consigli di prefettura in sede giurisdizionale, in tanto possono continuare a operare legittimamente fino al momento della « revisione » prescritta dalla VI disposizione transitoria della Costituzione, in quanto la loro composizione e il loro funzionamento non contrasti con precetti costituzionali del tipo ora richiamato.

Questa Corte non può quindi esimersi dal prendere in esame le denunce, formulate nell'ordinanza di rimessione, relative alla violazione, da parte di disposizioni sulla giurisdizione dei Consigli di prefettura, di precetti costituzionali generali in materia di giurisdizione.

Essa non può farlo però — ai sensi dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 —, se non « nei limiti dell'impugnativa ».

Orbene, la sola impugnativa proposta sotto il profilo in esame — enunciata anzi in modo quasi incidentale e a rinforzo dell'impugnativa fondamentale richiamantesi all'art. 103 della Costituzione — riguarda un unico e circoscritto problema. Afferma l'ordinanza che il disposto dell'impugnato art. 260 t.u. della legge comunale e provinciale, pel fatto che vuole le relative procedure « iniziate d'ufficio o sopra richiesta dell'autorità di vigilanza (e cioè lo stesso Prefetto) », ferirebbe il principio di imparzialità della giurisdizione. Entro tali limiti va dunque tenuto l'esame della Corte: il quale — diversamente da quanto pretenderebbe la difesa delle parti private — non può quindi portarsi né sul rispetto, da parte delle disposizioni sulla composizione di quei Consigli in sede giurisdizionale (non impugmate), del precetto costituzionale della indipendenza dei giudici (art. 108 Cost.), né sul rispetto, da parte delle regole del giudizio davanti ai Consigli di prefettura (anch'esse non impugmate), della garanzia costituzionale del diritto di difesa (art. 24 Cost.), e dello stesso principio costituzionale della imparzialità del giudice.

Nei riferiti limiti, dai quali la Corte è tenuta a non discostarsi, la questione proposta non appare fondata. È vero che i giudizi contemplati dall'art. 260 t.u. della legge comunale e provinciale possono essere iniziati dal Consiglio di prefettura d'ufficio, o su richiesta dell'autorità di vigilanza, che è lo stesso Prefetto, presidente di quel Consiglio: onde



in essi non vale la regola *ne procedat iudex ex officio*. Ma la esclusione di tale regola — esclusione riscontrabile, nel nostro ordinamento, in vari altri casi (tra i quali, oltre ai giudizi pretorili in materia penale e ai giudizi fallimentari, rientrano proprio i giudizi sui conti davanti alla Corte dei conti: art. 45 t.u. 12 luglio 1934, n. 1214) — non importa lesione del principio della imparzialità del giudice (il cui primo fondamento risiede nell'art. 3 Cost.). Quest'ultimo, infatti, esige soltanto che ogni giudice operi in condizione di assoluta estraneità e indifferenza — e perciò di neutralità — rispetto agli interessi in causa. E nulla esclude che anche un giudizio promosso *ex officio* possa svolgersi in condizioni di assoluta imparzialità.

La norma denunziata non può esser considerata quindi, per sé sola, lesiva del principio di imparzialità della giurisdizione. — (*Omissis*).

**CORTE COSTITUZIONALE**, 14 aprile 1965, n. 23 - *Pres. Ambrosini - Rel. Chiarelli - Bevilacqua* (n.c.), S. Congregazione « De Propaganda fide » (avv. Silvestri) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Tracanna).

**Locazione - Locazioni di immobili urbani - Proroga - Esclusione per le abitazioni eccedenti i mq. 200 di superficie coperta - Sperequazione con l'ipotesi di abitazioni circondate da parchi e giardini eccedenti i mq. 200 di superficie utile - Contrasto con il principio di uguaglianza - Insussistenza.**

(Cost., art. 3; l. 21 dicembre 1960, n. 1521, art. 2, lett. a; d.m. 7 gennaio 1950, n. 2).

*L'art. 2, lettera a) della legge 21 dicembre 1960, n. 1521, che esclude dalla proroga legale i contratti di locazione relativi ad abitazioni aventi superficie coperta (cioè comprensiva dei muri perimetrali ed interni) superiore a mq. 200 non importa sperequazione di trattamento, e quindi violazione dell'art. 3 della Costituzione, rispetto all'ipotesi contemplata n. 2 del d.m. 7 gennaio 1950, che considera di lusso le case eccedenti i mq. 200 di superficie utile e che siano circondate da giardino o parco. Infatti anche tali immobili rientrano nella previsione della legge, tanto se hanno una superficie utile, quanto se hanno una superficie coperta superiore ai 200 metri quadrati (1).*

---

(1) La questione era stata proposta con due ordinanze del Tribunale di Venezia del 31 ottobre 1963 e del 30 gennaio 1964, pubblicate, rispettivamente, sulla *Gazzetta Ufficiale*, 14 marzo 1964, n. 67 e 2 maggio 1964, n. 108.

Essa ha avuto luogo per una erronea interpretazione della legge di proroga, dovuta, probabilmente, alla omessa considerazione del coordinamento legislativo di

tale legge col decreto ministeriale 7 gennaio 1950, contenente la determinazione delle caratteristiche di lusso (poi sostituito dal d.m. 4 dicembre 1961 attualmente vigente).

Giusta quanto fu rilevato, invero, in dottrina (TABET, *Nota sulla disciplina transitoria delle locazioni*, *Foro it.*, 1961, IV, 42), la norma dell'art. 2, lett. a) della legge del 1960 non fu compiutamente e perfettamente coordinata, nell'interno delle sue disposizioni, in sede di lavori preparatori, forse a causa dell'urgenza dei termini, in particolare per quanto attiene agli emendamenti che vennero introdotti al testo originario del disegno di legge governativo.

Come risulta dagli stessi lavori preparatori (cfr. Relazione GUERRIERI EMANUELE per la IV Commissione permanente della Camera, in *Atti Camera*, III Legislatura doc. 2617 A), la lett. a) dell'art. 2 così formulata nel disegno di legge governativo (che si riferiva solo alle case « considerate di lusso ai sensi del d.m. 7 gennaio 1950 ») formò oggetto di discussione e di critiche già in sede di Commissione, sostenendosi, da molte parti, che i criteri adottati col predetto decreto non sarebbero stati ormai più validi, tenuto conto delle nuove e più moderne esigenze della edilizia abitativa.

Si giunse, così, alla introduzione, tra gli altri, di un emendamento al testo governativo, concernente, appunto, la « superficie coperta superiore ai mq. 200 », emendamento che, approvato, rese inutile il richiamo al n. 2 del d.m. 7 gennaio 1950, il quale restò nella legge solo per difetto di coordinamento.

Per la differenza, ai fini delle leggi di proroga, tra superficie utile e superficie coperta cfr. Cass., 8 giugno 1963, n. 1534, *Foro it.*, 1963, I, 1382.

In via più generale, infine, per la legittimità costituzionale, sempre con riferimento all'art. 3 della Cost., delle norme relative alla proroga delle locazioni, cfr. la precedente sentenza della Corte 9 aprile 1963, n. 43, *Giur. it.*, 1963, I, 1, 698.

**CORTE COSTITUZIONALE**, 14 aprile 1965, n. 24 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Benedetti - Bisio e D'Ascanio (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Foligno).

**Autoveicoli e autolinee - Scuole per conducenti di veicoli a motore - Autorizzazione e vigilanza del Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile - Contrasto col principio della libertà di insegnamento di cui all'art. 33 Cost. - Esclusione.**  
(Cost., art. 33; d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 84).

*L'art. 84 del codice della strada, il quale sottopone ad autorizzazione ed a vigilanza del Ministero dei Trasporti e dell'Aviazione Civile l'apertura e l'esercizio di scuole-guida per conducenti di veicoli a motore, non contrasta con la libertà di insegnamento garantita dall'art. 33 della Costituzione in quanto siffatta attività, strettamente connessa alla tutela della pubblica incolumità, non poteva essere lasciata all'incontrollata ed illimitata iniziativa di privati (1).*

(1) L'ordinanza di remissione era stata pronunciata dal Pretore di Iglesias il 30 gennaio 1964 (*Gazzetta Ufficiale*, 11 aprile 1964, n. 91).

Decisione di indubbia esattezza. La libertà dell'insegnamento è fuori discussione *ratione materiae*, perché essa riguarda l'arte e la scienza, non pure le tecniche

(*Omissis*). — 1. - L'ordinanza di rimessione denuncia l'illegittimità costituzionale dell'intero art. 84 del t.u. del codice della strada, approvato con d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, che, nel disciplinare la materia delle scuole per conducenti di veicoli a motore, subordina l'apertura delle scuole stesse alla preventiva autorizzazione del Ministero dei Trasporti. Segnatamente, però, le censure di illegittimità vengono mosse ai commi secondo e quarto della citata norma i quali rispettivamente dispongono che l'autorizzazione « può essere rilasciata a chi possiede adeguata capacità finanziaria » e « può essere negata » alle persone indicate nell'art. 1 della l. 27 dicembre 1956, n. 1423.

Dette disposizioni — secondo il Pretore — attribuiscono all'autorità amministrativa, in sede di accertamento e valutazione dei requisiti economici e morali attinenti alla persona del richiedente l'autorizzazione, un margine di discrezionalità troppo ampio sì che, dovendosi ravvisare nella gestione delle scuole-guida una attività tanto di insegnamento, quanto imprenditoriale, sussisterebbe contrasto tra la norma in esame e gli artt. 33 e 41 della Costituzione che garantiscono la libertà d'insegnamento e della iniziativa economica privata.

2. - Quantunque nell'ordinanza si parli di libertà d'insegnamento e non già di libertà della scuola, e cioè del diritto di aprire scuole, deve ritenersi che il Pretore abbia inteso riferirsi al terzo e non già al primo comma dell'art. 33 della Costituzione.

Ciò premesso — a prescindere dalla questione se per le scuole che, come quelle in esame, non trovano corrispondenza nelle scuole istituite dallo Stato sia o meno pertinente il riferimento al terzo comma dell'art. 33 della Costituzione — la Corte ritiene sufficiente ai fini del decidere, ricordare come, sia nel campo della libertà della scuola, sia in quello della libertà della iniziativa economica privata, si è avuto occasione di affermare che il riconoscimento di tali diritti da parte della Costituzione non può intendersi come preclusione per il legislatore ordinario di dettare disposizioni che, da un canto specificano limiti e condizioni di esercizio del diritto stesso e, dall'altro, attribuiscono all'autorità amministrativa poteri di controllo il cui margine di discrezionalità, tuttavia, non sia eccessivamente ampio.

---

applicate, quale deve essere considerata una scuola per conducenti. Per tale identificazione qualitativa dell'oggetto della tutela costituzionale cfr., in dottrina, CRISAFULLI, Nota, in *Giur. cost.*, 1958, 1049).

Tant'è che nell'analogo precedente delle scuole per guide alpine, deciso dalla Corte con la sentenza 29 marzo 1961, n. 13 (*Giur. it.*, 1961, I, 1, 650) l'art. 33 della Costituzione non era stato neanche invocato.

La sentenza 23 marzo 1964, n. 23 richiamata in motivazione, è pubblicata in questa *Rassegna*, 1964, 257.

Gli affermati principi valgono, a maggior ragione, per le scuole-guida disciplinate dall'art. 84 del codice della strada. Trattasi, come è evidente, di un settore di particolare delicatezza e pericolosità, strettamente connesso alla tutela della pubblica incolumità, in quanto insegnar guida di autoveicoli non significa semplicemente impartire nozioni teoriche e tecniche sul funzionamento dei motori e sulle norme che regolano la circolazione stradale, ma vuole dire soprattutto istruire gli allievi alla pratica della guida, alla effettiva conduzione cioè dei veicoli su strade pubbliche.

Ora è evidente che siffatta attività non poteva essere lasciata alla incontrollata e illimitata iniziativa dei privati e ben si giustifica l'intervento del legislatore diretto a dettar norme che, specificando condizioni e ponendo limiti all'esercizio di tale attività, contemperino e armonizzino il diritto dei singoli con le esigenze della collettività.

A presidio di queste pubbliche finalità l'art. 84 subordina l'apertura di una scuola-guida ad una autorizzazione che presuppone l'accertamento e la valutazione da parte dell'amministrazione della esistenza ed idoneità di due ordini di requisiti: il primo inerente alla capacità economica e alle qualità morali del richiedente (commi secondo e quarto), il secondo attinente all'organizzazione e all'attrezzatura tecnica della scuole (commi quinto e sesto).

In ordine ai requisiti del primo gruppo la norma è stata indubbiamente formulata in modo da attribuire all'autorità amministrativa una certa discrezionalità nel potere di valutazione ma, ad avviso della Corte, trattasi di una discrezionalità sufficientemente circoscritta.

Per quanto riguarda in particolare la capacità finanziaria è evidente che non si sarebbe potuta legislativamente predeterminarla in una espressione costante nel tempo e fissa nella misura. Tale capacità, infatti, deve essere valutata tenendo conto di diversi elementi, quali il centro dove la scuola deve sorgere, l'organico e cioè il numero degli insegnanti e degli istruttori, l'entità della pigione da corrispondersi per i locali che non siano di proprietà del richiedente, l'attrezzatura tecnica e didattica della scuola, la spesa occorrente per l'assicurazione dei veicoli destinati alle esercitazioni e così via.

Giustamente, perciò, il legislatore ha stabilito che la capacità finanziaria sia adeguata e cioè proporzionata all'attività per la quale è richiesta. L'adeguatezza funziona da limite efficace al potere di valutazione dell'autorità amministrativa di modo che l'autorizzazione non può non essere rilasciata a chi abbia dimostrato di possedere una capacità finanziaria adeguata alla scuola che intende gestire.

Per quanto riguarda i requisiti morali, l'art. 84 stabilisce (comma terzo) che l'autorizzazione non può essere concessa ai delinquenti abituali, professionali o per tendenza, nonché a coloro che sono sottoposti

alle misure di sicurezza personale o a sorveglianza speciale previste dall'art. 3 della l. 27 dicembre 1956, n. 1423. Il comma quarto, invece, attribuisce all'autorità amministrativa la facoltà di negare l'autorizzazione alle persone indicate nell'art. 1 della citata legge e cioè agli oziosi e vagabondi abituali; a coloro che sono abitualmente e notoriamente dediti a traffici illeciti e che debba ritenersi che vivano con i proventi di delitti o col favoreggiamento o che siano proclivi a delinquere; a coloro che siano ritenuti dediti a favorire o sfruttare la prostituzione, ad esercitare il contrabbando ovvero il traffico di sostanze tossiche o stupefacenti; a coloro, infine, che svolgano abitualmente altre attività contrarie alla morale pubblica e al buon costume.

Questa Corte ha già avuto occasione di stabilire (sent. 23/1964) che le disposizioni dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956 non sono da considerarsi costituzionalmente illegittime in quanto le categorie di persone in esse configurate sono esattamente identificabili sulla base di criteri ed elementi oggettivi e non equivoci, puntualmente determinati dalla legge.

Nel prendere in considerazione tali categorie di persone ai fini dell'attività contemplata dall'art. 84, il codice della strada non ha adottato la soluzione di escluderle senz'altro dalla possibilità di ottenere l'autorizzazione a gestire una scuola-guida, nel presupposto della loro generica pericolosità per la sicurezza e la pubblica moralità. Ha, invece, con disposizione indubbiamente più favorevole, attribuito all'Amministrazione la facoltà di valutare l'idoneità morale del richiedente che appartenga a tali categorie, al fine di stabilire se i suoi specifici attributi negativi siano tali da doversi considerare incompatibili con la gestione di una scuola-guida.

A tal proposito è opportuno, tra l'altro, tener presente che le scuole in questione sono frequentate soprattutto da giovani d'ambo i sessi e perciò la facoltà di negare in alcuni casi l'autorizzazione, facoltà peraltro esercitabile solo nei confronti di persone appartenenti alle predette categorie, trova sicura ed adeguata giustificazione nei delicati compiti che i titolari di scuole-guida sono chiamati a svolgere. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 aprile 1965, n. 25 - *Pres.* Ambrosini - *Rel.* Verzì - Ardizzone (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Chiarotti).

**Procedimento penale - Divieto di pubblicazione di atti relativi a giudizi celebrati a porte chiuse - Contrasto col principio della libertà di stampa - Casi nei quali esso sussiste.**

(Cost. art. 25; c.p.p. art. 164, n. 3, 423, 425).

*La norma dell'art. 164 n. 3 c.p.p., la quale vieta la pubblicazione di atti e documenti relativi a processi celebrati a porte chiuse, non contrasta, in via generale, con la libertà di stampa garantita dall'art. 21 della Costituzione, essendo preordinata al raggiungimento di fini di giustizia, meritevoli di pari considerazione.*

*Deve, tuttavia, ravvisarsi tale contrasto allorché la pubblicazione si riferisca a giudizi celebrati a porte chiuse perché la pubblicità « può eccitare riprovevole curiosità » e « per ragioni di pubblica igiene »; nonché — nella parte: « fino a che siano trascorsi i termini stabiliti dalle norme sugli Archivi di Stato » — « quando avvengono da parte del pubblico manifestazioni che possano turbare la serenità del giudizio » (1).*

(*Omissis*). — 3. - Le due ordinanze di rimessione partono dalla premessa che la cronaca giudiziaria, siccome espressione della libertà di stampa, troverebbe un solo limite nelle manifestazioni contrarie al buon costume, che è il limite espressamente previsto dall'art. 21 della Costituzione. Ma ciò non è esatto perché altri limiti sussistono. Ed anche le libertà cosiddette privilegiate, non possono sottrarsi ai principi generali dell'ordinamento giuridico, i quali impongono limiti naturali alla espansione di qualsiasi diritto. Già questa Corte ha avuto occasione di affermare che « la tutela costituzionale dei diritti ha sempre un limite insuperabile nell'esigenza che, attraverso l'esercizio di essi non vengano

---

(1) La questione era stata prospettata dal Tribunale di Palermo con due ordinanze del 30 novembre 1963 e del 3 dicembre 1963 pubblicate, rispettivamente, sulla *Gazzetta Ufficiale*, 29 febbraio 1964, n. 54 e 13 giugno 1964, n. 144.

Notevole è l'asserzione della Corte che anche la libertà di stampa al pari di ogni altro diritto « privilegiato », incontra dei limiti che non sono segnati solo dal « buon costume », ma anche da altri beni degni di particolare tutela nell'ordinamento, fra i quali la giustizia. Sull'ammissibilità di limiti naturali al diritto di cronaca, cfr. SABATINI, *Limiti legali e limiti naturali del diritto di cronaca*, *Giust. pen.*, 1950, II, 335.

Più specificamente, per la limitazione del segreto istruttorio rispetto alla libertà di stampa, cfr. PISAPIA, *Il segreto istruttorio nel processo penale*, Milano, 150.

La differenza tra l'ipotesi contemplata nel n. 1 dell'art. 164 e quella contemplata nel n. 3 viene fondata sulla distinzione fra il bene giuridico preso in considerazione: nella prima ipotesi è il segreto istruttorio vero e proprio, nella seconda sono quegli interessi che giustificano l'esclusione della pubblicità dal dibattimento (CONCAS, *La garanzia penale del segreto istruttorio*, Milano, 1963, 213).

In questa prospettiva, trova giustificazione la discriminazione operata dalla Corte tra le ipotesi in cui la pubblicità del dibattimento venga soppressa per ragioni di giustizia, da tutte le altre ipotesi, con la conferma della costituzionalità del divieto di pubblicità solo per le prime e non anche per le altre.

Sul problema cfr. anche MELONI, *Brevi note in margine al divieto di pubblicazione di atti di un procedimento penale*, *Giust. pen.*, 1963, II, 850).

sacrificati beni ugualmente garantiti dalla Costituzione » (sentenza n. 19 dell'anno 1962).

Né con ciò un bene viene sacrificato ad un altro, quando invece viene regolata, nella armonica tutela di diversi fondamentali interessi, la coesistenza di essi in un ben ordinato sistema di convivenza sociale. Anche nel caso in esame il limite posto dalla norma impugnata non lede il principio della libertà di stampa, ma ne sottopone l'esercizio ad una condizione derivante dalla necessità di tutelare un altro bene pubblico, non meno importante, quale è la giustizia.

4. - L'art. 164, n. 3, limita la libertà di stampa in tutti i casi in cui il dibattimento viene celebrato a porte chiuse, con un generico riferimento agli artt. 423 e 425 del c.p.p. Ma non tiene conto della circostanza che, in alcune delle ipotesi previste da tali articoli, ed attinenti soltanto alla presenza fisica del pubblico nelle aule di udienza, il principio della pubblicità del dibattimento viene sacrificato a tutela di interessi che nulla hanno a che vedere con gli interessi della giustizia e che non possono ricevere alcun pregiudizio dalla divulgazione a mezzo della stampa di notizie processuali.

Nel caso in cui il dibattimento si tenga a porte chiuse « per ragioni di pubblica igiene, in tempo di diffusione di morbi epidemici o di altre malattie contagiose » e nel caso in cui la pubblicità del dibattimento possa « eccitare riprovevole curiosità » il collegamento fra le due tutele non trova alcuna giustificazione e la norma impugnata si pone in contrasto col precetto dell'art. 21 della Costituzione.

In particolare, poi, per quel che riguarda la seconda delle suindicate ipotesi, va rilevato che la « riprovevole curiosità a cagione della natura dei fatti o della qualità delle persone » attiene al dibattimento considerato in se stesso e nel suo ordinario svolgimento, ond'è che la tutela dell'interesse in tal modo protetto non può andare oltre il dibattimento stesso ed intaccare la libertà di stampa, nel cui settore — per altro — il concetto di curiosità assume aspetti e valori ben diversi.

5. - La serenità del dibattimento, volta a garantire l'interesse alla imparzialità della pronuncia ed alla indipendenza del giudice, viene legittimamente tutelata non soltanto escludendo la presenza del pubblico dal dibattimento, ma anche vietando la divulgazione a mezzo della stampa di notizie ad esso inerenti. Infatti, non si può disconoscere che qualora le manifestazioni del pubblico possano turbare la serenità del dibattimento, il pericolo di nocimento sussiste anche successivamente per effetto della divulgazione a mezzo della stampa. Tuttavia non trova adeguata giustificazione il perdurare del divieto « fino a che siano trascorsi i termini stabiliti dalle norme sugli archivi di Stato », in quanto la serenità del dibattimento non corre più alcun pericolo,

allorché — esauriti i vari gradi di giurisdizione — il processo si sia concluso. Né si può ipotizzare — come ritiene l'Avvocatura generale dello Stato — alcun pericolo per altri eventuali processi futuri, diversi da quello per il quale il dibattimento è stato celebrato a porte chiuse, in quanto, per ciascuno dei nuovi processi, subentrano nuove situazioni autonomamente tutelate. Ond'è che la norma impugnata va dichiarata illegittima limitatamente alla parte relativa al tempo in cui ha vigore il divieto di pubblicazione.

6. - Per quanto riguarda le altre ipotesi previste dagli artt. 423 e 425 del c.p.p., la legittimità del divieto di pubblicazione sancita dall'art. 164 n. 3, stesso codice, si rinviene nella tutela di altri interessi costituzionalmente garantiti: la sicurezza dello Stato, riferita alla tutela della esistenza, della integrità, della unità, della indipendenza, della pace e della difesa militare e civile dello Stato; l'ordine pubblico, inteso nel senso di ordine legale, su cui poggia la convivenza sociale (sent. n. 2 dell'anno 1956); la morale che va collegata al concetto di buon costume, limite espressamente dichiarato dall'art. 21; la tutela dei minori, per i quali la pubblicità dei fatti di causa può apportare conseguenze veramente gravi, sia in relazione allo sviluppo spirituale, sia in relazione alla loro vita materiale. In tutti questi casi, sussistono interessi costituzionalmente garantiti, che appaiono perfettamente idonei a legittimare la limitazione del diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 aprile 1965, n. 26 - Pres. Ambrosini - Rel. Castelli-Avolio - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Guglielmi) c. Presidente Regione Trentino-Alto Adige (avv. Franco).

**Trentino-Alto Adige - Modifiche alla legge regionale elettorale del Consiglio regionale - Requisito di un triennio di ininterrotta residenza al giorno della votazione - Ricorso degli esclusi alternativamente alla Commissione elettorale comunale o alla Commissione elettorale mandamentale - Illegittimità costituzionale.**  
(St. spec. Trentino Alto Adige, art. 19; l. reg. 7 ottobre 1964, intero testo).

*La legge regionale del Trentino-Alto Adige 7 ottobre 1964, recante modifiche alla legge 20 agosto 1952, n. 24, sulla elezione del Consiglio regionale, richiedendo il requisito di un triennio di ininterrotta residenza dell'elettore nella Regione al giorno della votazione, e prevedendo una facoltà alternativa di ricorso da parte degli esclusi alla Commissione elettorale comunale o a quella mandamentale, si pone contro*



*i principi stabiliti al riguardo dalle leggi statali, che, in materia di diritti politici, e particolarmente in materia elettorale, sono leggi di attuazione della Costituzione, e pertanto dev'essere dichiarata costituzionalmente illegittima nel suo intero testo (1).*

(*Omissis*). — 1. - Per risolvere la controversia in esame deve decidersi, anzitutto, la questione concernente la portata e i limiti della potestà legislativa della Regione Trentino-Alto Adige in materia elettorale.

Mentre il ricorso, infatti, si fonda essenzialmente sull'affermazione che tale potestà, non rientrando nell'ambito dell'art. 4 dello Statuto speciale, dovrebbe necessariamente configurarsi come potestà legislativa « secondaria », soggetta quindi ai limiti dei principi delle leggi dello Stato a norma dell'art. 5 dello Statuto; la difesa della Regione ritiene, invece, che si tratterebbe di competenza legislativa piena, come tale soggetta, ai sensi dell'art. 4, ai principi costituzionali e dell'ordinamento giuridico. Sostiene, anzi, che la potestà in esame potrebbe ritenersi compresa nella norma del n. 1 dell'art. 4, che stabilisce la competenza della Regione per l'ordinamento degli uffici regionali e del personale ad essi addetto.

2. - Sembra opportuno sgombrare subito il terreno da quest'ultimo assunto.

L'ordinamento degli uffici della Regione, di cui al n. 1 dell'art. 4, e del personale addetto, non può riguardare il Consiglio, il Presidente e la Giunta, che sono organi della Regione, ed organi di rilevanza costituzionale e non uffici, come agevolmente può argomentarsi anche dalla Costituzione che distingue gli organi dello Stato (artt. 55, 83, 92)

---

(1) Decisione di notevole interesse per l'importanza dei principi affermati in tema di autonomia regionale in materia elettorale. La Corte fa espresso riferimento alla sua precedente sentenza 8 luglio 1957, n. 105 (*Giur. it.*, 1957, I, 1, 1198) per affermare che il regolamento dell'esercizio dei diritti politici deve risultare da leggi dello Stato. La sentenza aggiunge inoltre altra importante precisazione: che, cioè, nel disciplinare la materia elettorale, nei limiti della competenza loro statutariamente assegnata, le Regioni sono tenute all'osservanza non solo dei principi costituzionali, ma anche a quelli delle leggi statali (nella specie, la legge statale fondamentale è la l. 7 ottobre 1947, n. 1058).

Sulla differenza tra i due tipi di principi, cfr. in dottrina, PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 125 segg.

Nel senso che l'osservanza dei principi delle leggi statali condizioni qualsiasi forma di potestà legislativa regionale cfr. ABBAMONTE, *Il processo costituzionale italiano*, Napoli, 1962, 107 segg.; *idem*, *Enumerazione delle materie e delimitazione della potestà legislativa regionale*, *Giust. civ.*, 1962, III, 107.

dagli uffici della p.a. (art. 97), e come in tal senso e in via generale risulta da vari articoli degli Statuti speciali (artt. 3, lett. *a* e 17 Statuto sardo; 24, lett. *p* e 3 Statuto siciliano; 2, lett. *a* e 16 Statuto Valle d'Aosta; 4, n. 1, e 5, n. 1, Statuto Friuli-Venezia Giulia).

3. - Per risolvere la questione non sembra che essa possa essere posta con riferimento all'art. 5 o all'art. 4 dello Statuto speciale, così come fanno, dai rispettivi punti di vista, le parti in causa.

Invero, come l'ambito della potestà legislativa regionale non è desumibile soltanto dagli articoli degli Statuti che espressamente elencano le materie affidate alla competenza regionale, non si esaurisce cioè nelle materie ivi indicate, ma si estende ad altre previste da diverse disposizioni statutarie (ad es. la materia tributaria, di bilancio, di referendum, di controllo sugli enti locali); così, in particolare, per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, la competenza legislativa regionale non risulta esclusivamente dagli artt. 4 e 5 dello Statuto, ma viene completata dalle disposizioni di vari articoli dello Statuto medesimo (ad es. 7, 53, 56, 64, 65, 69, 81) e, in particolare dell'art. 19, che aggiunge appunto la materia elettorale.

Onde la ricerca dei limiti di tale potestà legislativa non va tanto effettuata tenendo presenti quelli previsti dagli artt. 4 e 5 dello Statuto, e discutendo sulla loro estensibilità alla materia elettorale, bensì va orientata verso il riconoscimento e la determinazione di quei limiti che, comunque vogliano essere definiti, emergono necessariamente dalla peculiarità della materia singola, rapportata alle esigenze fondamentali che informano la vita dello Stato, nel cui ambito le autonomie regionali si muovono, purché resti salva l'unità politica dello Stato consacrata dall'art. 5 della Costituzione. Questo precetto più spiccatamente, e necessariamente, si concreta nella unitarietà dei principi ispiratori dell'attività pubblica, che tende al conseguimento dei fini essenziali per la conservazione e lo sviluppo del gruppo espresso dallo Stato. In relazione a questi concetti la Corte Costituzionale ha rilevato che, per una esigenza logica, prima che giuridica, il regolamento dell'esercizio dei diritti politici deve risultare da leggi dello Stato, in quanto è lo Stato che presiede all'equilibrio generale degli interessi dei cittadini (sentenza n. 105 del 1957). Si spiega perciò come lo Statuto in esame doveva contenere apposita norma per regolare il diritto elettorale per la Regione, e in relazione appunto a quei fini unitari va stabilita la portata della norma medesima e vanno intesi i limiti della potestà legislativa della Regione in materia elettorale.

Bene, pertanto, è stato in proposito dalla prevalente dottrina osservato che i principi stabiliti dalle norme che regolano l'elettorato sia attivo che passivo, attenendo all'attuazione del principio democratico, su cui si fonda la vita dello Stato, non possono essere derogati dalle

leggi regionali, specie nel caso in cui queste, apportando modifiche ai principi medesimi, vengano a comprimere i modi di attuazione della democrazia.

Né è possibile, secondo la tesi sostenuta dalla difesa della Regione, restringere la sostanza dei limiti della potestà legislativa regionale in materia elettorale solo ai principi costituzionali, con esclusione degli altri principi stabiliti al riguardo dalle leggi statali, assumendosi che, in tal modo, non verrebbe toccata l'unità politica dello Stato, sufficientemente garantita dall'osservanza dei principi costituzionali. Giova in contrario osservare che le leggi statali in materia di diritti politici, e particolarmente in materia elettorale, sono leggi di attuazione della Costituzione, la quale al riguardo si limita ad enunciare soltanto criteri di massima, non compiutamente definiti; e, pertanto, non si vede come potrebbe ritenersi salvaguardata l'unità politica dello Stato in presenza di leggi regionali regolanti, in modo diverso da quanto il legislatore statale ha stabilito, una materia che, come si è affermato, incide sulla garanzia della libertà democratica del Paese.

4. - Quanto si è detto spiana la via per l'esame della legittimità della legge impugnata.

Secondo la legge dello Stato (7 ottobre 1947, n. 1058) l'elettore può essere ammesso ad esercitare il diritto di voto nel domicilio elettorale anche se abbia trasferito la sua residenza prima del giorno della votazione. Ciò si evince chiaramente dal disposto degli artt. 10 e 11 della citata legge n. 1058, che riconoscono appunto tale facoltà e ne disciplinano l'esercizio. L'art. 1 del disegno di legge impugnato pone invece, inderogabilmente, il requisito della residenza nel territorio regionale « nel giorno della votazione »; si costituisce così una disciplina restrittiva dell'esercizio del diritto di voto rispetto a quella risultante dalle leggi dello Stato, e si incide in modo sostanziale sulla consistenza dell'elettorato attivo, toccando quindi uno dei punti essenziali della disciplina stessa. D'altra parte affermare, come fa la difesa della Regione, che questa restrizione sarebbe conseguenza necessaria della *ratio* della norma statutaria di cui all'ultimo comma dell'art. 19, che prevede il requisito di un periodo minimo di residenza nella Regione per poter votare, e vorrebbe con ciò far partecipare alla vita della Regione solo chi può vantare una certa stabilità ed attualità di rapporto con essa, ma fino all'ultimo giorno, significa restringere arbitrariamente il contenuto della norma, che pur si ispira a motivi analoghi a quelli in base ai quali trova la sua giustificazione la facoltà di opzione prevista dalla ricordata legge statale n. 1058 del 1947.

L'art. 1 impugnato, contrastando pertanto, con la riferita restrizione, con i principi della legge dello Stato, è da ritenere costituzionalmente illegittimo.

5. - Per quanto concerne il primo ed il secondo comma dell'art. 2 del disegno di legge impugnato, poiché essi costituiscono una disciplina strettamente collegata e conseguenziale alla restrizione ora rilevata, incorrono indubbiamente nello stesso vizio.

6. - Altrettanto può dirsi per il terzo e quarto comma, i quali prevedono la facoltà di ricorso contro gli elenchi degli esclusi dal voto in base al requisito della residenza così come previsto dall'art. 1.

Può, però, aggiungersi che è fondato anche l'altro motivo di doglianza sollevato in proposito dal Presidente del Consiglio, col porre in rilievo la anomalia della disciplina dei ricorsi ivi disposta.

Stabiliscono le norme in esame che l'elettore, entro un certo termine, può produrre tanto alla Commissione elettorale comunale quanto alla Commissione elettorale mandamentale documentato reclamo per ottenere la eventuale cancellazione dall'elenco. La Commissione mandamentale, sulla scorta dell'elenco approvato dalla Commissione comunale, ed in base alle decisioni adottate sui reclami eventualmente pervenuti, depenna i nominativi degli elettori rimasti ancora compresi nelle liste sezionali. Esattamente osserva l'Avvocatura che si è così introdotta la competenza di due organi diversi per la decisione dei ricorsi, in contrasto con quanto prescrive, in materia, la legge elettorale statale. La stessa difesa della Regione, che si limita, anche su questo punto, a ribadire la propria interpretazione della portata della potestà legislativa regionale nel campo elettorale, che già si è più sopra dimostrata infondata, non nega il contrasto.

In realtà la menzionata norma regionale, forse a cagione della sua non perfettamente chiara formulazione, si presta alla interpretazione prospettata dall'Avvocatura, specie in considerazione della mancanza di ogni indicazione relativa all'organo decidente dei ricorsi, la cui produzione è invece prevista in modo alternativo all'una o all'altra delle Commissioni elettorali.

Si profila così una ulteriore causa di illegittimità costituzionale della norma in esame, che si discosta dal regime statale delle impugnative in materia elettorale.

7. - Infine è illegittimo anche l'art. 3, impugnato, che rappresenta l'integrazione della disciplina degli iscritti nelle liste elettorali che abbiano trasferito la residenza fuori del territorio della Regione nel periodo compreso fra la data di pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione del decreto di convocazione dei comizi elettorali ed il giorno di votazione.

E ciò anche prescindendo dalla considerazione che il potere affidato da quella norma al Sindaco di procedere all'aggiornamento delle

liste secondo i criteri già descritti, escludendo i cittadini che egli affermi trasferiti nel giorno della votazione, costituisce una sostanziale deroga a quanto stabilisce in materia la legge elettorale statale, in base alla quale sono riservate alle Commissioni elettorali le attribuzioni di maggior rilievo, e comunque quelle che comportano apprezzamenti e decisioni di merito, restando affidati al Sindaco i compiti di ridotta importanza e di carattere prevalentemente esecutivo, quali la pubblicazione di manifesti, la trasmissione di atti, le notificazioni ecc. (v. artt. 15 e 16 della legge elettorale). Con il che emerge, anche sotto questo profilo, il contrasto dell'art. 3 impugnato con la legislazione statale.

8. - Quanto precede, dimostra la illegittimità dell'intera legge, e pertanto non è necessario passare all'esame degli altri motivi dedotti col ricorso, e cioè il contrasto col principio di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, e il mancato inserimento, nella legge stessa, dell'azione popolare. — (*Omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 14 aprile 1965, n. 27 - Pres. Ambrosini - Rel. Cassandro - Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Guglielmi) c. Presidente Regione Sarda (avv. Gasparri).

**Sardegna - Disegno di legge regionale attributivo di una pensione ai combattenti della guerra 1915-18 - Illegittimità costituzionale per esorbitanza dai limiti statutari e per violazione del principio di uguaglianza dei cittadini.**

(Cost., art. 3; Statuto speciale Sardegna, artt. 4 lett. h e 5 lett. b; dis. legge reg., 29 ottobre 1964).

*Il disegno di legge, approvato in seconda lettura dal Consiglio regionale sardo il 29 ottobre 1964, col quale si attribuisce una pensione annua ai combattenti della guerra 1915-18, ultrasessantacinquenni e bisognosi, esorbita dalla competenza statutaria regionale, dato che la concessione di tale pensione non rientra nella materia della previdenza e assistenza sociale, né in quella dell'assistenza pubblica, ma è una di quelle misure che soltanto lo Stato può adottare; di conseguenza esso viola anche l'art. 3 della Costituzione che consacra il principio di eguaglianza dei cittadini (1).*

---

(1) Appare degna di particolare rilievo, nella presente sentenza, la puntualizzazione del concetto di eguaglianza, di cui all'art. 3 della Costituzione, rapportata all'ambito di competenza delle Regioni.

(*Omissis*). — 1. - Il ricorso deve essere accolto.

La difesa della Regione sarda ha invocato, per respingere la censura di illegittimità costituzionale del disegno di legge impugnato, le norme contenute nella lett. *h*) dell'art. 4 e nella lett. *b*) dell'art. 5 dello Statuto, che riconoscono alla Regione, nel primo caso, una potestà legislativa cosiddetta concorrente nella materia dell'assistenza e beneficenza pubblica, nel secondo, una potestà legislativa integrativa e di attuazione nella materia della previdenza e assistenza sociale. Nella memoria e nella discussione orale, anzi, essa ha insistito sulla seconda delle competenze ora ricordate, sostenendo che un provvedimento della natura di quello che la Regione si propone di adottare nei confronti dei combattenti della guerra 1915-1918 contiene di per sé elementi di solidarietà sociale, dato che vuole far sentire a una categoria benemerita di cittadini in istato di bisogno il calore della comprensione e il conforto dell'aiuto.

La Corte non può condividere questa interpretazione per due motivi: il primo che la « previdenza e assistenza sociale », della quale fa parola la lett. *b*) dell'art. 5 dello Statuto, riguarda i lavoratori, alla dipendenza altrui o autonomi, per i quali l'art. 38, secondo comma, della Costituzione, vuole che siano « preveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria », come si ricava anche dalla collocazione che questa materia della previdenza e assistenza trova nello Statuto, nella citata lett. *b*) dell'art. 5, subito dopo quella del « lavoro ». La seconda ragione è che, pur se si potesse concedere che il « sussidio » previsto dal disegno di legge regionale trovi la sua sede nella invocata competenza regionale, la Regione avrebbe ugualmente travalicato i confini della sua competenza, non potendosi al certo sostenere che il disegno di legge impugnato si limiti a integrare e a dare attuazione a una legge della Repubblica.

2. - Nemmeno può dirsi che la legge impugnata trovi fondamento nell'art. 4, lett. *h*). L'assistenza e la beneficenza pubblica che questa norma assegna alla competenza sussidiaria della Regione è quella alla quale si riferisce il primo comma dell'art. 38 della Costituzione, per il quale ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale, e, come ha osservato esattamente la difesa del Presidente del Consiglio, essa si

---

Se, infatti, una Regione disciplina rapporti giuridici, fuori dei limiti delle sue attribuzioni statutarie, essa attribuisce (o sottrae) ai cittadini un qualche bene della vita, sperequando, così, la loro situazione giuridica rispetto a quella di tutti gli

propone di sovvenire chiunque si trovi in condizioni di bisogno, prescindendo da particolari qualità o situazioni personali o da servizi particolari resi allo Stato. Né vale opporre che la legge regionale prevede, fin nel titolo, che il sussidio può essere corrisposto soltanto ai combattenti che versino in condizioni di bisogno, perché il bisogno viene, nel caso, come condizione sussidiaria, non principale e determinante, non diversamente, del resto, da quel che è disposto nelle numerose proposte di legge presentate al Parlamento dal 1960 al 1963 (20 ottobre 1960; 1° dicembre 1960; 1° febbraio 1961; 17 febbraio 1962; 15 ottobre 1963), e che non intendevano al certo adottare una misura di assistenza e di beneficenza. La potestà legislativa della Regione, poi, si deve esercitare, in questa materia, nei limiti dei principi delle leggi dello Stato e, perciò, in relazione con un tipo di assistenza che le leggi dello Stato prevedano e regolino, come non è del caso in esame. Ne consegue che la legge regionale non trova fondamento nella competenza legislativa assegnata dallo Statuto alla Regione, sia che si voglia qualificare il « sussidio » previsto dall'art. 1 quale una misura assistenziale, sia che, invece, si voglia riconoscergli il carattere di pensione. E non occorre, perciò, verificare la consistenza della distinzione proposta dalla difesa regionale tra pensione previdenziale e pensione assistenziale.

3. - La verità è che il sussidio o pensione che la Regione, con lodevole intento, vorrebbe assegnare agli ex-combattenti della guerra 1915-1918, a prescindere dalla qualificazione giuridica relativa, è di quelle misure che lo Stato, e soltanto lo Stato, può adottare, perché in corresponsione di un servizio, il più alto e il più nobile, che il cittadino è tenuto a prestargli. Una Regione che si arrogasse di provvedere in questa materia, al posto dello Stato, in favore dei cittadini nati e viventi nel territorio in cui si esercita la sua competenza, commette un'invasione della sfera di competenza dello Stato e, conseguentemente e necessariamente, anche una violazione dell'art. 3 della Costituzione, che consacra il principio di eguaglianza dei cittadini. E che così sia è confermato dalla medesima legge impugnata, che limita la sua efficacia nel tempo « fino a quando lo Stato non emani provvedimenti per la concessione di pensioni, sussidi o assegni » e dall'ammissione della difesa della Regione che la legge non avrebbe invaso la sfera di competenza dello Stato, ma questa avrebbe anzi riaffermato. — (*Omissis*).

---

altri cittadini della Repubblica. È un nuovo profilo, questo, a quanto risulta, del principio di eguaglianza, sinora considerato in relazione *diretta* rispetto ai destinatari della norma mentre ora esso viene considerato in relazione *indiretta*, come conseguenza di una incompetenza statutaria delle Regioni.

CORTE COSTITUZIONALE, 23 aprile 1965, n. 30 - Pres. Ambrosini - Rel. Bonifacio - Soc. Costa ed altri (avv. Sorrentino) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Agrò).

**Prezzi - Determinazione dei prezzi minimi delle sanse di oliva affidata al C.I.P. - Illegittimità costituzionale per contrasto con gli artt. 41, 120 e 24 Cost. - Esclusione.**

(Cost., artt. 41, 102, 24; l. 21 dicembre 1961, n. 1527).

*La legge 21 dicembre 1961, n. 1527, la quale attribuisce al Comitato interministeriale dei prezzi la facoltà di stabilire annualmente i prezzi minimi delle sanse di oliva, non viola la libertà di iniziativa economica stabilita dall'art. 41 Cost. perché essa è espressione del principio della doverosa tutela della posizione economica più debole dei frantoiani e soddisfa, quindi, un interesse di carattere generale.*

*La stessa legge, poi, non usurpa le funzioni che la legge assegna ai giudici (art. 102 Cost.), dato che gli atti posti in essere dal Comitato sono sottoposti al normale sindacato giurisdizionale, né viola il diritto di difesa stabilito dall'art. 24 Cost., in quanto essa disciplina l'aspetto sostanziale dei rapporti presi in considerazione cioè un momento che precede ed è distinto dall'azione giudiziaria (1).*

---

(1) La questione era stata sollevata con ordinanza 29 gennaio 1964 della IV Sezione del Consiglio di Stato (*Gazzetta Ufficiale*, 2 maggio 1964, n. 108).

La sentenza fondamentale 25 giugno 1957, n. 103, sulla legittimità costituzionale delle norme sulla disciplina dei prezzi, citata in motivazione, leggesi in *Giur. Cost.*, 1957, con nota di BARTOLOMEI, *Libertà dell'impresa e disciplina dei prezzi*.

Per le limitazioni poste al legislatore nell'elaborazione di programmi economici, cfr. la precedente sentenza, pure essa citata in motivazione, 24 giugno 1961, n. 35 (*Giur. it.*, 1961, I, 1, 1032). Cfr. anche, in dottrina, FOIS, *Osservazioni sui limiti dell'impugnativa costituzionale e sulla riserva di legge prevista dall'art. 41 Cost.*, *Giur. cost.*, 1958, 25.

L'affermazione del principio che la libertà di iniziativa economica possa essere limitata anche per ricondurre ad equità rapporti che appaiono sperequati a danno della parte più debole, contenuto nella sentenza in rassegna, trova un testuale precedente nella sentenza 27 febbraio 1962, n. 7, *Giur. cost.*, 1962, 78, e nota di ESPOSIRRO, *La Corte costituzionale come giudice della non arbitrarietà*.

La sentenza 27 febbraio 1962, n. 8, richiamata con riferimento alla dedotta « usurpazione giurisdizionale », da parte del CIP, leggesi in *Giur. it.*, 1962, I, 1, 928.

Infine, quanto al principio che l'art. 24 Cost. non riguarda la fase sostanziale dei rapporti giuridici ma solo l'aspetto processuale della loro tutela, cfr. la precedente sentenza della Corte 16 febbraio 1963, n. 10 (*Giur. it.*, 1963, I, 1, 548).



CORTE COSTITUZIONALE, 23 aprile 1965, n. 31 - Pres. Ambrosini - Rel. Verzè - Thiesman (avv. Solenni).

**Procedimento penale - Notificazioni all'imputato all'estero - Obbligo di elezione di domicilio nel luogo ove si procede - Illegittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza.**

(Cost., art. 3; c.p.p., art. 177 bis).

*La norma dell'art. 177 bis c.p.p. la quale, per l'imputato residente all'estero, limita la facoltà di elezione di domicilio « al luogo in cui si procede » contrasta col principio di uguaglianza stabilito dall'art. 3 Cost., creando disparità di trattamento rispetto all'imputato residente in Italia, il quale, a sensi dell'art. 171 c.p.p. può eleggere domicilio in qualsiasi località del territorio nazionale (1).*

(Omissis). — Secondo l'ordinanza di rimessione, la norma dell'art. 177 bis c.p.p., la quale per l'imputato dimorante all'estero limita la facoltà di elezione di domicilio al « luogo in cui si procede », sarebbe in contrasto col principio di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge ed altresì col principio, implicitamente ammesso dall'art. 10 della Costituzione, di equiparazione del trattamento dello straniero a quello del cittadino italiano.

Esaminata con riferimento all'art. 3 della Costituzione, la questione è fondata. Stabilendo che gli imputati dimoranti all'estero (siano essi cittadini italiani o stranieri) hanno facoltà di eleggere domicilio soltanto nel luogo ove si procede, la norma impugnata detta per costoro una disciplina diversa rispetto agli altri imputati, i quali possono eleggere domicilio in qualsiasi località del territorio nazionale, a sensi dell'art. 171 c.p.p.

Siffatto diverso trattamento non è sorretto da una diversità di situazioni, che valga a legittimarlo, apparendo evidente che, nella materia regolata dalle norme in esame, gli imputati si trovano in condizioni soggettive ed oggettive identiche, dovunque essi abbiano dimora.

Ed invero, l'elezione di un domicilio speciale per le notifiche ha lo

---

(1) Questione sollevata con ordinanza 16 aprile 1964 del Tribunale di Basano del Grappa (*Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1964, n. 157).

Non vi è stato intervento in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri.

La Corte ha ritenuto contrastante con il principio di uguaglianza la norma impugnata nell'inciso « nel luogo in cui si procede », allargando, così, il campo di applicabilità delle notifiche secondo i principi generali. Si trattava, d'altra parte, di norma grave per le conseguenze che la sua violazione ne faceva derivare, quali il ricorso alla notificazione « presuntiva » col rito dell'art. 170 c.p.p. (Cass., 8 feb-

scopo di consentire, all'Ufficio che procede, di portare a conoscenza dell'imputato determinati atti, onde metterlo in condizioni di adempiere ai suoi obblighi verso la giustizia, di provvedere alla sua difesa e di tutelare in genere i suoi interessi. Queste essendo le finalità dell'atto, la libertà di scelta del luogo, che l'interessato preferisce per ricevere le notifiche, a seconda delle sue esigenze, delle sue relazioni, dei rapporti di affari e di altri contingenti motivi, è elemento essenziale in quanto rappresenta il mezzo più idoneo perché la elezione di domicilio raggiunga in pieno i suoi effetti. Dal che deriva che ogni limitazione in proposito che non sia collegata ad altre apprezzabili esigenze, finisce col menomare inutilmente la portata e l'efficienza del mezzo stesso.

Orbene, non è dato individuare quali siano le ragioni per le quali siffatta libertà di scelta viene negata all'imputato dimorante all'estero. La norma assume quale criterio di differenziazione la dimora all'estero, ma questo è elemento secondario, accidentale ed ininfluenza rispetto alla manifestazione di volontà e rispetto agli scopi ed agli effetti, che l'atto deve raggiungere. Non militano ragioni di sorta a favore dell'Ufficio che procede, per il quale è indifferente notificare l'atto in un luogo piuttosto che in un altro del territorio nazionale; non si può ritenere che la dimora all'estero sia considerata con disfavore; né sussistono altri ragionevoli motivi, idonei a dare una giustificazione della disposizione per la quale l'imputato dimorante all'estero, può eleggere domicilio soltanto nel luogo « in cui si procede ».

Pertanto, appare fuor di dubbio che — sotto questo profilo — tutti gli imputati, ovunque abbiano dimora, sono in condizioni di perfetta parità, quando, rispettando il principio generale della territorialità della giurisdizione penale, eleggono domicilio nell'ambito del territorio nazionale; e la diversità di trattamento giuridico, non giustificata da plausibili motivi, ma fondata su una irrilevante differenza di situazione, viola il principio costituzionale di eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge.

Rimane assorbita l'altra questione, proposta dall'ordinanza di rimesione, in riferimento all'art. 10 della Costituzione. — (*Omissis*).

---

braio 1963, *Giust. pen.*, 1963, III, 601). Era stata, tuttavia, esclusa l'applicabilità della norma allorché, per convenzione internazionale, lo Stato italiano si fosse obbligato a notificare gli atti all'imputato all'estero (Trib. Bolzano, 5 aprile 1962, *ivi*, 1962, III, 341).

Per la legittimità costituzionale dell'art. 170 c.p.p., come norma di *certezza legale* dell'avvenuta notificazione cfr. Corte cost., 18 giugno 1963, n. 90 (*Riv. it. dir. proc. pen.*, 1963, 1257, e nota di COCCARDI, *Appunti in ordine alla legittimità costituzionale dell'art. 170 c.p.p.*).

CORTE COSTITUZIONALE, 23 aprile 1965, n. 32 - Pres. Ambrosini - Rel. Branca - Santuccio e Giannetto (n.c.) e Presidente Consiglio dei Ministri (sost. avv. gen. Stato Agrò).

**Previdenza e assistenza - Obbligo del datore di lavoro di prestarsi alle indagini dei funzionari ed agenti per l'applicazione delle relative leggi - Violazione del principio della libertà personale - Esclusione.**

(Cost., art. 16; l. 4 aprile 1952, n. 218, art. 23, terzo comma, d.l.l. 19 novembre 1945, n. 788, art. 16; r.d. 17 giugno 1937, n. 1048, art. 24).

*Non contrastano con il principio costituzionalmente garantito della libertà personale le norme delle leggi previdenziali che fanno obbligo al datore di lavoro, sotto sanzione penale, di prestarsi alle indagini di funzionari e di agenti di sorvegliare sull'applicazione delle leggi e di fornire loro i dati e i documenti necessari, in quanto la libertà della persona non risulta vincolata né più, né meno di quanto lo sia per effetto di una qualunque altra norma precettiva.*

---

(1) Questione sollevata con due ordinanze 18 marzo 1964 del Pretore di Siracusa (*Gazzetta Ufficiale*, 27 giugno 1964, n. 157).

La sentenza della Corte, 27 marzo 1962, n. 30, citata in motivazione, leggesi in *Giur. it.*, 1962, I, 1, 917.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

**CORTE DI CASSAZIONE**, Sez. Un., 12 gennaio 1965, n. 63 - *Pres.* Mastropasqua - *Est.* Giannattasio - *P.M.* Criscuoli (conf.) - Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Salto) c. Clemente di S. Luca e De Bernardinis (avv. Della Pietra).

**Danni di guerra - Competenza e giurisdizione - Contributo di ricostruzione - Riconoscimento del diritto - Giurisdizione del giudice amministrativo.**

(l. 27 dicembre 1953, n. 968).

**Danni di guerra - Pretesa al contributo - Contratto di trasferimento - Accertamento da parte dell'a.g.o. - Effetti nei riguardi delle parti contraenti e della p.a. - Limiti.**

**Competenza e giurisdizione - Atto amministrativo - Disapplicazione ai sensi dell'art. 5 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, da parte del giudice ordinario - Limiti.**

*Tanto in ordine alla concessione quanto alla misura del contributo previsto dalla legge 27 dicembre 1953, n. 968, e da quelle precedenti, il privato può vantare non già un diritto soggettivo ma solo un interesse legittimo. Tale interesse è tutelabile esclusivamente in sede amministrativa e dinanzi agli organi della giustizia amministrativa (1).*

*Il g.o. non può accertare nei confronti della p.a. ma soltanto nei rapporti tra le parti se queste abbiano inteso trasferire, insieme all'immobile danneggiato, anche l'eventuale diritto al contributo. La p.a.,*

---

(1-2) La sentenza che si annota (pubblicata anche in *Giust. civ.*, 1965, I, 475 segg. e nel *Foro it.*, 1965, I, 342 segg.) ha autorevolmente ribadito il principio — da tempo consolidato — che la concessione del *contributo di ricostruzione*, pur costituendo una forma di risarcimento del danno di guerra, adempie essenzialmente e direttamente la funzione pubblicistica di incrementare la ricostruzione edilizia, e, solo indirettamente, quella risarcitoria in favore del privato danneggiato, per cui la lesione che il privato ravvisa nella denegata concessione del contributo stesso non è riferibile che all'interesse così occasionalmente protetto, tutelabile esclusivamente dinanzi al g.a. (in tale senso v. da ultimo Cass., Sez. Un., 13 lu-

*infatti, non potrebbe essere vincolata da tale accertamento, spettando esclusivamente ad essa di determinare e valutare tutti i presupposti per la concessione del contributo e quindi anche di identificare il titolare del beneficio (2).*

---

glio 1963, n. 1911, *Mass.*, *Foro it.*, 1963, 554; Cass., Sez. I, 23 aprile 1964, n. 990, *Giust. civ.*, 1964, I, 2067).

Tale principio è stato anche ripetutamente affermato in materia di *indennizzo per danni di guerra* (v. Cass., Sez. Un., 13 maggio 1963, n. 1179, *Giust. civ.*, 1963, I, 1867 e Cass., Sez. III, 3 febbraio 1964, n. 272, in questa *Rassegna*, 1964, 497: in nota a queste ultime sentenze, ulteriori ampi richiami di dottrina e di giurisprudenza).

Nella specie, la Suprema Corte — applicando il criterio, consolidato, del *petitum* sostanziale (v. da ultimo Cass., Sez. Un., 14 aprile 1964, n. 894, in questa *Rassegna*, 1964, I, 848 ed *ivi* richiami) — ha rettamente individuato l'oggetto della controversia nell'accertamento e nella declaratoria di spettanza o titolarità negli attori del « diritto » alla concessione del contributo di ricostruzione, « diritto » ch'è invece un semplice interesse legittimo

Per vero, la Corte di merito, nel confermare la pronuncia del Tribunale — che dichiarava essere gli attori titolari del diritto di domandare il contributo — rilevava che la pretesa per tal modo riconosciuta era circoscritta « all'accertamento della inefficienza dell'atto (che avrebbe trasferito il diritto stesso agli acquirenti dell'immobile danneggiato) ad influire su quella che potrà essere la decisione amministrativa in ordine ad un qualsiasi eventuale beneficio »: beneficio che la p.a. conservava egualmente il potere di riconoscere e di negare.

Senonché, come insegnava il CHIOVENDA, *Istituzioni*, Napoli 1933, 212 segg., dinanzi all'a.g.o., oggetto della sentenza di accertamento non può essere « un semplice fatto, quantunque giuridicamente rilevante », ma dev'essere l'esistenza o la non esistenza di un diritto soggettivo.

L'accertamento dei fatti, indicati dalla Corte di merito, poteva bensì venire compiuto dal g.o. nei confronti delle parti private, tra le quali intercorre un rapporto da cui sorgono diritti soggettivi (v. giurisprudenza sopra citata), ma, nei confronti della p.a., avrebbe potuto trovar luogo solo se fosse stato preordinato all'accertamento di un diritto soggettivo verso di essa, che, invece, non esisteva (né la azione di accertamento nei confronti della p.a. può essere proposta se non in caso di lesione di diritti soggettivi, così come ogni altra azione contro la stessa p.a. dinanzi all'a.g.o.: v. MONTESANO, *Processo civile e p.a.*, 1960, 25 segg.).

D'altra parte, come ha sottolineato la Suprema Corte, l'accertamento — nei confronti della p.a. — degli effetti dell'atto di trasferimento intervenuto tra le parti, avrebbe vincolato la p.a. medesima a identificare, in conformità della interpretazione data all'atto stesso dall'a.g.o., il soggetto legittimato alla percezione del contributo: ora tale identificazione costituisce appunto uno dei presupposti che spetta alla p.a. di determinare in vista della concessione o meno del contributo stesso, e pertanto una pronuncia del genere avrebbe inciso indebitamente sulla formazione di quella volontà amministrativa da cui soltanto dipende — una volta che essa, a conclusione del procedimento, sia stata manifestata — che un diritto soggettivo al contributo esista.

(Già in precedenza, la Suprema Corte aveva espressamente chiarito che la volontà delle parti non può spiegare i suoi effetti in ordine all'attribuzione della titolarità del beneficio: v. Sez. I, 9 agosto 1956, n. 3098, *Mass.*, *Foro it.*, 1956,

*La disapplicazione da parte del g.o. degli atti amministrativi che risultino viziati da incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere, può aver luogo unicamente se essi siano direttamente lesivi di un diritto soggettivo (3).*

571; v. anche da ultimo, nel medesimo senso, Sez. I, 28 aprile 1964, n. 1027, *ivi*, 1964, 259).

(3) La sentenza in esame ha infine escluso che la pretesa degli attori potesse farsi valere dinanzi al g.o. in quanto diretta ad ottenere la disapplicazione dell'atto amministrativo costituito dall'avvenuta concessione del contributo all'acquisto dell'immobile, che non sarebbe stato legittimato.

La Suprema Corte ha posto in rilievo, infatti, che l'atto od il comportamento della p.a. può essere disapplicato dal g.o. soltanto quando sia direttamente lesivo di un diritto soggettivo, che la legge riconosca in connessione con la funzione a cui l'atto è preordinato: e tale diritto soggettivo, come si è detto, nella specie, non esisteva (su tale fondamentale principio vedasi, da ultimo, Cass., Sez. I, 23 luglio 1964, n. 1987, *Foro amm.*, 1964, I, 489 segg., ed *ivi*, ampi richiami); Cass., Sez. Un., 15 ottobre 1963, n. 2768, *Giust. civ.*, 1964, I, 1197 segg.; nonché, in dottrina, SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, 1964, 697 segg.).

A questo riguardo, va notato poi che — secondo la sentenza in esame — gli atti amministrativi, lesivi di diritti soggettivi, devono essere disapplicati « quando essi siano viziati da incompetenza, violazione di legge ed eccesso di potere ».

Ora, la più recente dottrina è in effetti orientata a ritenere che il riscontro dell'atto amministrativo, ai fini della disapplicazione, si estenda a tutti i vizi di legittimità dell'atto stesso (v. da ultimo MONTESANO, *cit.*, 46 segg.; KLISCHE DE LA GRANGE, *La giurisdizione ordinaria ordinaria nei confronti della p.a.*, 1961, 180 segg.; DELFINO, *L'eccesso di potere amministrativo e il giudice ordinario*, 1963, 208 segg.; CANNADA-BARTOLI, *La tutela del cittadino nei confronti della p.a.*, 1964, 177 segg.).

Senonché, secondo la più attendibile interpretazione dell'art. 5, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, il controllo del g.o. — in sede di disapplicazione — deve essere limitato alla conformità o meno dell'atto stesso alla legge, e cioè alla sua estrinseca legalità (v. ZANOBINI, *Corso dir. amm.*, 1958, II, 163 segg. ed *ivi* richiami alla precedente dottrina, nonché GUGLIELMI, in questa *Rassegna*, 1952, 37 segg.; 1962, 15 segg.; 1964, 399 segg.).

E la stessa Suprema Corte (che, nella sentenza in esame, non si è posta *ex professo* il problema, ed anzi — nel successivo sviluppo dell'argomentazione — sembra delimitare la portata dell'enunciazione) si è in precedenza ripetutamente conformata a tale interpretazione restrittiva dei poteri del g.o. in sede di applicazione dell'atto amministrativo (Sez. Un., 11 luglio 1955, n. 2194, *Foro amm.*, 1956, II, 1, 18 segg.; Sez. Un., 14 luglio 1961, n. 1715, *ivi*, 1961, II, 420 segg.).

Deve sottolinearsi, comunque, che il principio della inoppugnabilità dell'atto amministrativo non consente al privato in nessun caso di far valere dinanzi al g.o. i vizi di legittimità dell'atto amministrativo che avrebbe potuto a tempo debito impugnare dinanzi al g.a.: altrimenti, ne risulterebbe violato il principio di cui all'art. 26 del t.u. sul Consiglio di Stato, secondo cui l'esame degli atti lesivi degli interessi legittimi spetta al g.a. (v. da ultimo, SANDULLI, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato*, 1963, 189 segg.; *Id. Manuale*, *loc. cit.*).

PLINIO SACCHETTO

## I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 13 marzo 1965, n. 425 - *Pres. Torrente - Est. Giannattasio - P.M. Pedote (conf.) - Baldini (avv. Allorio), Soc. Finanziaria Italiana - S.F.I. (avv. Satta) e Prefetto di Milano (avv. Stato Del Greco) c. Mignarri ed altri (avv. Visciani).*

**Competenza e giurisdizione - Esercizio di poteri conferiti al Prefetto ai sensi degli artt. 41 e 368 c.p.c. - Contestazione sulla competenza dell'a.g.o. a dichiarare il fallimento di una impresa che svolga attività bancaria (procedura coatta amministrativa) - Regolamento di giurisdizione ex art. 37, primo comma c.p.c. dell'a.g.o. nei confronti della p.a. - Proponibilità.**

(c.p.c., art. 37, primo comma; art. 42, secondo comma; art. 368).

**Fallimento - Raccolta del risparmio da parte di azienda non autorizzata - Inammissibilità.**

(l. 7 marzo 1938, n. 141, art. 7; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 22).

*Il Prefetto, che, avvalendosi dei poteri conferitigli dagli artt. 41 e 368 c.p.c., contesti la competenza giurisdizionale del giudice ordinario a dichiarare il fallimento di un'impresa che svolga attività bancaria a causa dei poteri attribuiti dalla legge bancaria alla p.a. (procedura di liquidazione coatta amministrativa), solleva una questione di difetto di giurisdizione del giudice ordinario nei confronti della p.a. (art. 37, primo comma, c.p.c.), che, come tale, è sottoposta all'esame delle Sezioni Unite della Corte Suprema (1).*

*Anche le aziende di credito che esercitano la raccolta del risparmio senza la preventiva autorizzazione amministrativa, sono soggette alla legge bancaria. Le stesse sono pertanto soggette a liquidazione coatta amministrativa e non alla procedura fallimentare (2).*

## II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 13 marzo 1965, n. 426 - *Pres. Torrente - Est. Giannattasio - P.M. Pedote (conf.) - Soc. S.F.I. (avv. ti Sequi e Satta) c. Mignarri e Bosi (avv. ti Visciani e Palladino).*

**Fallimento - Decreto del Tribunale di rigetto dell'istanza - Reclamo alla Corte d'Appello - Decreto che accoglie il reclamo - Inimpugnabilità per cassazione.**

(Cost. art. 111; l. fall. r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 22).

*Non è impugnabile, per cassazione, il decreto con il quale la Corte d'Appello, in camera di consiglio, accoglie il ricorso proposto contro il decreto del Tribunale che respinge l'istanza per la dichiarazione di fallimento e rinvia gli atti al Tribunale per la dichiarazione di fallimento stessa.*

## I

(*Omissis*). — Va poi esaminata, per il suo carattere pregiudiziale, la questione di improponibilità della denuncia di conflitto di attribuzione sollevata dalla difesa Mignarri-Bosi. Si assume che il Prefetto di Milano ha promosso la questione per la risoluzione del conflitto d'attribuzione tra l'autorità giudiziaria ordinaria e l'autorità amministrativa perché: a) nel procedimento per la dichiarazione di fallimento

---

La sentenza è anche riportata, con richiami di dottrina e giurisprudenza, in *Giust. civ.*, 1965, I, 434.

(1-2) Pubblichiamo l'atto difensivo presentato dall'Avvocatura. Nella prima parte sono esaminati i problemi connessi al conflitto sollevato dal Prefetto a norma dell'art. 41, secondo comma, c.p.c., ed alla sua rilevanza anche costituzionale. Nella seconda parte è trattata la questione di merito, circa l'applicabilità della legge bancaria, alle aziende non autorizzate, con il conseguente potere del Ministro del Tesoro di porle in liquidazione, escludendole in tal modo dalla procedura fallimentare.

**(1-2) Osservazioni sul conflitto di attribuzioni.**

Ai sensi dell'art. 57, lett. a) del r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375 (convertito in legge 7 marzo 1938, n. 141), il 29 gennaio 1964 il Ministro del Tesoro disponeva lo scioglimento degli organi amministrativi della Società finanziaria italiana, avente sede in Milano.

Con successivo decreto 17 febbraio 1964, lo stesso Ministro ordinava la messa in liquidazione della Società, a norma dell'art. 67 del citato decreto legge. Il Tribunale di Milano, a sua volta, con sentenza 28 febbraio 1964, e su istanza dei commissari liquidatori, dichiarava lo stato di insolvenza della S.F.I. Contro la sentenza proponevano opposizione le sig.re Grazia Mignarri e Maria Bosi, ed il relativo procedimento è tuttora in corso.

Le stesse sig.re Mignarri e Bosi il 2 marzo 1964 chiedevano al Tribunale suddetto la dichiarazione di fallimento della S.F.I.; ma la domanda veniva respinta il 31 marzo successivo, sotto il profilo che le questioni sollevate dalle richiedenti, andavano decise nel procedimento di opposizione che si è detto.

La Corte di Appello di Milano, in sede di reclamo, con decreto 1-9 luglio 1964, andava in contrario avviso; ritenendo — per di più — che sussistessero gli estremi per farsi luogo all'invocata dichiarazione di fallimento. Perciò, ai sensi dell'art. 22 della legge fallimentare, rimetteva gli atti a quel Tribunale, per i conseguenziali provvedimenti.



della S.F.I. sono configurabili solo posizioni di interesse legittimo delle ricorrenti, per cui la disapplicazione dell'atto amministrativo di liquidazione coatta è fuori delle ipotesi nelle quali il potere di disapplicazione è ammesso; b) la S.F.I. non può che essere sottoposta a liquidazione coatta, avendo esercitato il credito con fondi provenienti dal pubblico risparmio. Così posta la questione — si afferma — non si configura un conflitto virtuale di attribuzioni tra autorità giudiziaria ordinaria e autorità amministrativa attiva (che si ha nel caso in cui l'Amministrazione neghi la competenza dell'a.g.o., in quanto il proprio provvedimento è sottratto a qualsiasi giudice), ma viceversa un conflitto virtuale di giurisdizione, asserendo l'autorità amministrativa che è competente una giurisdizione amministrativa in luogo di quella ordinaria. In altre parole — si dice — il Prefetto si è servito del mezzo straordinario a lui concesso per far decidere dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione una questione di giurisdizione tra l'a.g.o. e il Consiglio di Stato.

La questione è infondata. L'art. 41 c.p.c. attribuisce alle parti in causa (primo comma) e alla p.a., che non sia parte in causa (secondo comma) il potere di proporre alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione istanza di regolamento di giurisdizione, e non già di sollevare

---

A questo punto interveniva il decreto 14 luglio 1964 del Prefetto di Milano; con il quale veniva denunciato, a norma del secondo comma dell'art. 41 del cod. proc. civ., il difetto di giurisdizione del Giudice ordinario in materia. Dopo gli incumbenti di cui all'art. 368 c.p.c., la questione è stata portata all'esame delle Ecc.me Sezioni Unite con ricorsi proposti — rispettivamente — il 3 agosto 1964 dalle sig.re Mignarri e Bossi, ed il 14 agosto 1964 dai liquidatori della S.F.I.

**DIRITTO.** — I. - Le ricorrenti sig.re Mignarri e Bossi, sostengono che il rimedio previsto nel secondo comma dell'art. 41 cod. proc. civ., è consentito nella sola ipotesi del conflitto virtuale di attribuzione inteso in senso tradizionale. E cioè nel caso, che l'intervento della giurisdizione ordinaria urti contro un provvedimento, che sia espressione di un potere amministrativo sottratto a qualunque sindacato.

Il potere di messa in liquidazione coatta delle aziende di credito sarebbe — invece — soggetto al sindacato giurisdizionale amministrativo, data l'indubbia esistenza nei creditori di una posizione di interesse legittimo.

In breve, nella specie, si sarebbe di fronte ad un supposto difetto di giurisdizione, e non ad un conflitto di attribuzione.

L'assunto è infondato, ed è frutto di inesatta interpretazione della denuncia prefettizia, e di inadeguata valutazione della situazione giuridica causata dal decreto della Corte di Appello.

L'attuale contestazione non ha ad oggetto la posizione giuridica delle creditrici, che è controversa tra le parti, e che certamente pone in discussione una questione di giurisdizione.

L'intervento del Prefetto, estraneo alla lite, e nell'esercizio di una funzione direttamente e singolarmente attribuitagli dalla legge, è stato provocato ed è

un conflitto di attribuzioni, secondo la terminologia superata della l. 31 marzo 1877, n. 3761. Valendosi dei poteri conferiti dagli artt. 41 e 368 c.p.c. il Prefetto della Provincia di Milano ha sollevato appunto questione di giurisdizione, contestando la competenza giurisdizionale del giudice ordinario a dichiarare il fallimento della S.F.I., a causa dei poteri attribuiti dalla legge alla p.a. Sostenendo che la detta società è soggetta alle disposizioni della legge n. 375 del 1936 e, di conseguenza, a norma dell'art. 67 di quella legge e degli artt. 2 e 196 della legge fallimentare (r.d. 16 marzo 1942, n. 267), solo alla p.a. compete la messa in liquidazione, mentre la dichiarazione di fallimento da parte dell'a.g.o. costituisce un'invasione della sfera riservata alla p.a., il Prefetto di Milano ha prospettato senza alcun dubbio una ipotesi di difetto di giurisdizione del giudice nei confronti dell'Amministrazione (art. 37, comma primo, c.p.c.) e non già nei confronti dei giudici speciali, ipotesi questa nella quale, pur non essendo parte, aveva facoltà di proporre istanza per regolamento preventivo di giurisdizione.

Ciò non toglie che contro il provvedimento dell'Amministrazione possa farsi ricorso al Consiglio di Stato relativamente a pretesi interessi legittimi che si ritengono lesi, ma è certo che il Prefetto di Milano non ha inteso contestare tale possibilità di ricorso (comunque già esercitata

---

giustificato dalla peculiare statuizione della Corte milanese, che non si è limitata a giudicare della legittimità del provvedimento ministeriale di messa in liquidazione della S.F.I., ed a disapplicarlo nella convinzione che fosse illegittimo, ma è andata ben oltre, rinviando a quel Tribunale per la dichiarazione di fallimento. In ciò è il conflitto denunciato, poiché con la sostanziale eliminazione del provvedimento amministrativo, la Corte ha oltrepassato i limiti segnati alla sua giurisdizione, ed ha concretamente esercitato poteri costituzionalmente riservati all'Amministrazione.

La Corte cioè — da un lato — ha esorbitato dalla « funzione giurisdizionale », in contraddizione con l'art. 102 della Costituzione; e — dall'altro — ha infranto la barriera posta dall'art. 113, u. c., della stessa Costituzione a garanzia del potere esecutivo, per aver violato il divieto dell'art. 4, cpv., della legge 20 marzo 1865. 2248, all. E.

Quindi, ai fini del dibattito, e del giudizio chiesto alle Ecc.me Sezioni unite, è inconferente indagare se la messa in liquidazione della S.F.I., fosse manifestazione oppure non di un potere sindacabile. Come pure è inutile saggiare l'esattezza o meno dell'assunto, circa la proponibilità del rimedio ex art. 41, secondo comma, cod. prov. civ., nella sola ipotesi di contrasto con un potere amministrativo assoluto.

A nostro giudizio, la controversia è inquadrata e limitata dalle seguenti proposizioni:

a) se la Corte di appello ha concretamente annullato il provvedimento di messa in liquidazione della S.F.I.;

b) se, in questa ipotesi, si sia verificato un conflitto di attribuzione;

c) se il procedimento previsto dal secondo comma dell'art. 41 cod. civ., sia il mezzo per denunciare tale conflitto.

dalla Mignarri, dalla Bosi e dalla Cernuschi contro il decreto del Ministro del Tesoro che poneva in liquidazione la S.F.I.), ma ha voluto soltanto affermare la competenza esclusiva dell'autorità amministrativa a disporre il provvedimento di liquidazione, in forza di un potere, che è incompatibile con l'analogo potere del giudice ordinario.

Tanto basta a dimostrare l'infondatezza dell'eccezione d'improprietà del conflitto di giurisdizione, rinviandosi all'esame del merito del ricorso tutte le altre questioni avanzate, anche a questo proposito, dalle parti.

Sgombrato il terreno dalle questioni preliminari, il problema fondamentale da risolvere è quello di stabilire se l'a.g.o. abbia la competenza giurisdizionale a dichiarare il fallimento della Società Finanziaria Italiana (S.F.I.), che versa in istato di insolvenza, sebbene siano intervenuti il decreto 17 febbraio 1964 del Ministro del Tesoro, con il quale è stata ordinata la liquidazione coatta amministrativa, a norma degli artt. 57 e 67 del r.d.l. 13 marzo 1936, n. 375 (conv. nella l. 7 marzo 1938, n. 41) ed il susseguente provvedimento del Governatore della Banca d'Italia, quale capo dell'Ispettorato generale del credito, che provvede alla nomina dei commissari liquidatori. Il problema è stato ampiamente illustrato in tutti i suoi aspetti: sostanzialmente, mentre le ricorrenti

---

La Corte di appello, investita dalle creditrici a norma dell'art. 22 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, dopo aver giudicato inapplicabile la legge bancaria e negato il potere d'intervento del Ministero del Tesoro, ha disposto « il rinvio degli atti al Tribunale di Milano per la dichiarazione di fallimento della S.F.I. ».

La dichiarazione di fallimento della Società, per di più, risulta chiaramente prevista e voluta nella motivazione; e poiché essa non poteva non condurre sul piano pratico alla paralisi della liquidazione coatta, all'esautoramento dei liquidatori ed all'assorbimento delle loro funzioni, è legittimo affermare che la Corte ha essa stessa voluto revocare ed annullare l'atto amministrativo. In ogni subordinato caso, e come si vedrà, la Corte ha posto la premessa per l'inevitabile, immediata e consequenziale dichiarazione di fallimento; e ciò, sul piano giuridico, determina una situazione analoga ed equivalente alla precedente.

La decisione della Corte di Appello di accoglimento del reclamo contro il diniego della dichiarazione di fallimento, è considerato provvedimento non impugnabile *ex se* (Cass., 9 novembre 1960, n. 2989), e non revocabile, e nemmeno derogabile dal Tribunale. Infatti consta dell'accertamento dei presupposti per la dichiarazione di fallimento, e cioè dello stesso accertamento già compiuto in sede di esame dell'istanza di fallimento: quindi, sia che dia luogo ad una sentenza soggettivamente complessa (quella di dichiarazione di fallimento), o che si incorpori in questa perdendo ogni individualità ed autonomia, ne consegue sempre l'inevitabilità del fallimento (BATTISTONI-FERRARA, *Foro it.*, 1961, I, 994), quanto meno nel persistere della stessa situazione soggettiva ed oggettiva nel debitore.

Contro l'esposta ed ovvia conseguenza, la Corte milanese ha osservato, che « con la nomina degli organi di liquidazione fallimentare non si attua(va) uno spossamento coattivo di quelli preposti alla liquidazione fallimentare, ma si costituisce(va) in concreto l'ufficio fallimentare, ossia si determina(va) il tribunale com-

Mignarri e Bosi assumono che, non rientrando la S.F.I. tra le imprese soggette a liquidazione coatta amministrativa con esclusione del fallimento, l'a.g.o., che può disapplicare gli atti amministrativi, a norma della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, può procedere alla dichiarazione di fallimento dell'anzidetta società; le altre parti ritengono, invece, il difetto di giurisdizione dell'a.g.o., a motivo dell'applicabilità, nella specie, delle norme riguardanti la liquidazione coatta amministrativa ai sensi della legge bancaria 1936-38 e non già delle norme riguardanti il fallimento, e a motivo del divieto posto all'a.g., dall'art. 4 della citata legge del 1865, di revocare o modificare gli atti amministrativi.

Il problema è delicato, ma un esame approfondito della legislazione vigente consente di pervenire all'affermazione che il giudice ordinario difetta in modo assoluto di giurisdizione.

Invero il principio della libertà professionale, cui pure è informato l'esercizio dell'attività bancaria, incontra limiti, che sono rappresentati da un controllo preventivo, che lo Stato esercita nel momento costitutivo dell'impresa (art. 2084 c.c.) e da quello di carattere permanente, che lo Stato esercita nello svolgimento della gestione dell'impresa (art. 2085 c.c.). Il r.d.l. 12 marzo 1936, n. 375, convertito in l. 7 marzo 1938, n. 141 (c.d. legge bancaria) stabilisce, infatti, all'art. 1, che la

---

petente a dirimere, in sede contenziosa, tutte le questioni attinenti alla tutela dei diritti soggettivi delle ricorrenti... ».

L'obiezione, però, non solo confonde tra tribunale quale giudice delle opposizioni alla sentenza dichiarativa di fallimento (art. 24 legge fallimentare) e tribunale organo del fallimento (art. 23 legge cit.); ma trascura di considerare, che la stessa legge tassativamente esclude la possibilità della coesistenza della procedura fallimentare e di quella di liquidazione coatta perfino nel caso di imprese astrattamente soggette ad entrambi i procedimenti, regolando il conflitto con il criterio della prevenzione (art. 196, r.d. 16 maggio 1942, n. 267). E tanto per una evidente inconciliabilità logica, non potendo la stessa funzione (amministrazione del patrimonio del debitore, allo scopo della soddisfazione collettiva dei creditori) essere esercitata in via contestuale da soggetti distinti e diversi (tribunale fallimentare, giudice delegato, curatore e comitato dei creditori in un caso; e autorità amministrativa di vigilanza, liquidatore e comitato di sorveglianza nell'altro).

La Corte, inoltre, non ha avvertito, che a causa della naturale esecutorietà della sentenza di fallimento, veniva ad essere immediatamente costituito l'ufficio fallimentare, anche nella pendenza di una eventuale opposizione; e che, attraverso il procedimento di formazione dello stato passivo, veniva ad essere reso impossibile il mantenimento del segreto bancario relativamente ai creditori chirografari, e perciò negato proprio uno dei fondamentali interessi pubblici, alla cui tutela era preordinato l'atto amministrativo di messa in liquidazione coatta.

Quindi, si ripete, nessun dubbio può aversi sul rilievo, che la Corte ha concretamente annullato e revocato l'atto suddetto.

Si è ricordato, che l'art. 4, cpv., della legge abolitiva del contenzioso amministrativo, vieta in modo assoluto al Giudice ordinario, di revocare o annullare l'atto amministrativo. Il divieto, che è confermato ed ampliato dall'art. 113 della

raccolta del risparmio tra il pubblico, sotto ogni forma, e l'esercizio del credito sono funzioni di interesse pubblico, regolate dalle norme del decreto stesso ed esercitate da istituti di credito, banche, enti ed imprese private a tal fine autorizzate. L'art. 2 soggiunge che tutte le aziende, che raccolgono il risparmio tra il pubblico ed esercitano il credito, siano di diritto pubblico che di diritto privato, sono sottoposte al controllo dell'Ispettorato per la difesa del risparmio e l'esercizio del credito. La genesi delle aziende di credito è poi regolata dall'art. 30, che non le consente che in forma di società per azioni o di accomandita per azioni, per cui l'effettivo esercizio delle operazioni di credito e di raccolta del risparmio richiede, oltre all'approvazione dell'organo di vigilanza, l'omologazione dell'atto costitutivo da parte del Tribunale (art. 2330; 2464 c.c.), omologazione che, temporalmente, si inserisce tra l'autorizzazione alla costituzione e quella all'inizio delle operazioni, contemplate entrambe nell'art. 28 della legge bancaria.

Decisivo al riguardo è lo stabilire qual'è la natura dell'autorizzazione all'esercizio del credito: se, cioè, essa abbia carattere costitutivo dell'impresa bancaria, per cui dalla sua inesistenza discende l'inesistenza di una impresa bancaria, ovvero se si tratti semplicemente dell'atto di rimozione di un ostacolo all'esercizio dell'attività creditizia,

---

Costituzione, è un'applicazione del principio costituzionale della divisione dei poteri, e « significa che al Giudice è negata ogni potestà di intervento sull'atto amministrativo, e quindi ogni possibilità di annullarlo, revocarlo, modificarlo, sospenderlo, ordinare di non osservarlo » (SANDULLI, *Manuale dir. amm.*, 1959, 571).

Quando si verifichi una situazione del genere, si è di fronte ad un straripamento del potere giudiziario, ad una delle ipotesi — cioè — correntemente qualificate di conflitto di attribuzione (GIANNATTASIO ed altri, *La costituz. it.*, 429). Lo svolgimento storico dello istituto, dimostra che sin dalla legge sarda 20 novembre 1859, n. 3780, fu posto a disposizione dell'Amministrazione un particolare mezzo processuale, per regolare la competenza dei tribunali ordinari e speciali nei suoi riguardi. La legge considerava i conflitti positivi e negativi, nell'ipotesi di contrasto virtuale tra tribunale ordinario e del contenzioso amministrativo, e tra tribunale ordinario o del contenzioso amministrativo e amministrazione attiva. Il conflitto veniva « eccitato » dal « Governatore », con un'eccezione di incompetenza del giudice adito: se l'eccezione non era accolta, alla risoluzione del conflitto provvedeva un decreto reale, su parere del Consiglio di Stato a sezioni unite.

La legge 20 marzo 1865, all. E, sopprime i tribunali del contenzioso amministrativo, ma quella sarda del 1859 rimase in vigore per la parte concernente il conflitto tra giurisdizione ordinaria ed amministrazione, e fu estesa a tutte le provincie del Regno (art. 13 legge cit.). La decisione del conflitto fu attribuita al Consiglio di Stato in adunanza generale e in sede giurisdizionale, dall'art. 10 della legge 20 marzo 1865, all. D. In seguito, con la legge 31 marzo 1877, n. 3761, furono emanate disposizioni più dettagliate per regolare l'istituto, e l'esame del conflitto venne affidato alle Sezioni unite della Cassazione. Attualmente, queste disposizioni risultano sostanzialmente riprodotte negli artt. 41, cpv., e 368 del codice di procedura civile.

di una cautela imposta dalla legge per la maggior garanzia dei risparmiatori, dalla mancanza della quale derivi soltanto una sanzione a carico dell'istituto di credito, banca, ente o impresa privata, che quell'attività ha ugualmente compiuta.

In linea generale, com'è noto, gli atti autorizzativi sono intesi ad aumentare le facoltà dei soggetti cui sono diretti, ma non nel senso che determinano in essi il sorgere di un diritto nuovo, bensì nel senso che rendono possibile l'esercizio di un diritto o di un potere che già loro appartiene. L'atto autorizzativo si configura, cioè, come elemento integrativo della fattispecie complessa, già in parte realizzata, da cui deriva il diritto o il potere, e comprende tutti quei provvedimenti, con i quali si elimina un ostacolo giuridico alla produzione di un dato risultato, da parte di chi è già legittimato a produrlo. Nell'autorizzazione manca, così, ogni funzione traslativa o costitutiva di potestà, per cui, ove dovesse intendersi alla lettera la disposizione dell'art. 28 della legge bancaria, secondo cui le aziende di credito « non possono costituirsi... se non ne abbiano ottenuto l'autorizzazione dell'Ispettorato » e dovesse negarsi in radice l'esistenza di una impresa bancaria, per mancanza della prescritta autorizzazione, si dovrebbe ammettere l'esistenza nel nostro sistema legislativo di una grave eccezione ad una

---

In particolare, l'art. 41, cpv., con il riferirsi in modo specifico al « difetto di giurisdizione del giudice ordinario a causa dei poteri attribuiti dalla legge alla amministrazione », - chiaramente riguarda quelle ipotesi nelle quali è infranta la zona di riserva di potere amministrativo; e tra queste è corrente opinione che in primo luogo vada compresa l'ipotesi dello straripamento del potere giudiziario, e vale a dire l'esercizio da parte di esso di una funzione tipicamente amministrativa, come la revoca o la modifica di un atto dell'amministrazione (per la disamina completa dell'istituto, con larghi richiami, cfr.: PENSOVECCHIO LI BASSI, *Il conflitto di attribuzioni*, Milano, 1957, 185 e ss.).

La Costituzione, si è detto, conferma e rafforza il principio dell'indipendenza tra potere giudiziario ed amministrazione; assegnando al primo la funzione giurisdizionale (art. 102), e vietando che gli atti della seconda possano essere annullati da organi giurisdizionali, fuori dei casi espressamente previsti dalla legge.

E anche noto, che la Costituzione deferisce alla Corte costituzionale i giudizi « sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato » (art. 134, terzo comma); e che nell'interpretazione della norma, vi è stato ampio dibattito, se con ciò era stata sostituita alla competenza della Corte di cassazione quella della Corte costituzionale.

Numerosi autori erano dell'opinione affermativa, confortati dall'interpretazione letterale della norma e dalla sua ampia formulazione, che autorizzava a ritenere i contrasti tra autorità giudiziaria ed autorità amministrativa compresi tra i conflitti accennati, trattandosi di contestazioni tra uffici appartenenti a poteri diversi. Altri autori sostenevano la tesi opposta, ponendo soprattutto in rilievo l'insufficienza dell'interpretazione letterale, e la necessità di considerare le finalità della norma, secondo cui i conflitti in essa previsti sarebbero solo quelli di natura strettamente costituzionale. Per questa tesi, non una qualsiasi violazione compiuta dall'ufficio di un

regola generale, della cui fondatezza nessuno ha mai dubitato, eccezione introdotta nell'ordinamento, senza che ne venisse in alcun modo sottolineata l'inserzione.

In realtà, la legge bancaria, com'è testualmente affermato nell'art. 1 e come emerge dall'insieme delle altre disposizioni, assumendo la raccolta del risparmio e l'esercizio del credito a cura diretta della p.a., con attribuzione a questa dei necessari strumenti giuridici, e quindi dei relativi poteri, eleva l'attività bancaria alla natura di pubblica funzione, che persegue fini di interesse generale. Tali fini non sono raggiungibili se il controllo preventivo e repressivo dell'Amministrazione non si applica a tutte le imprese che esercitano il credito e raccolgono il risparmio, anche se, per avventura, sfornite dell'autorizzazione. Questa è, senza dubbio, il mezzo più efficace, accolto dal legislatore, per realizzare la tutela del credito e del risparmio, ma non la esaurisce. Com'è stato osservato, la sfera dell'ordinamento creditizio è più vasta di quella risultante dalla attività dei soggetti autorizzati, come è dimostrato dalla liceità di istituti aventi titolo di legittimazione in provvedimenti diversi dall'autorizzazione (in particolare, istituti esercenti il credito a medio e lungo termine previsti dall'art. 6 della legge bancaria); dalla liceità dell'esercizio del credito senza autorizzazione se operato disgiunta-

---

potere, nei confronti della sfera di un altro ufficio appartenente a diverso potere, potrebbe provocare l'intervento della Corte costituzionale. Le violazioni suscettibili in base alla Costituzione di causare tale intervento, sarebbero solo le irregolarità più gravi compiute dai poteri, e cioè quelle idonee a pregiudicare la legittimità costituzionale delle attività costituzionali. Conseguentemente, i conflitti tradizionali, non avendo natura costituzionale, sarebbero rimasti nella competenza della Cassazione (cfr. per un dettagliato esame delle due tesi: PENSAVECCHIO, *op. cit.*, 195 - 196, con larghi richiami).

Nella elaborazione della legge 11 marzo 1953 n. 87 sul funzionamento della Corte costituzionale, i termini del dibattito furono esattamente avvertiti; e si ebbe cura di precisare, che non vi era stata una sostituzione della Corte alla competenza della Cassazione, perché — per avere rilevanza costituzionale — il conflitto doveva manifestarsi quale contrasto non tra organi singoli di poteri diversi, ma come dissenso tra « poteri », intesi questi ultimi nel loro insieme, e perciò quale espressione di una turbativa di quell'equilibrio, che la costituzione aveva realizzato distinguendo le diverse attribuzioni e regolando i reciproci rapporti (cfr.: *Relazione* Tesaurò alla Camera dei deputati, in *Atti*, 1950, doc. n. 469 - A, 14-15).

Così, esemplificando, il conflitto tra potere giudiziario ed esecutivo di competenza della Corte costituzionale, si sarebbe avuto non nel caso della pronuncia di un qualsiasi organo giurisdizionale: ma quando, esauriti i normali rimedi giurisdizionali, la « Corte di Cassazione, che è particolarmente qualificata a pronunziarsi in via suprema e definitiva sulla competenza dell'autorità giurisdizionale, emette una decisione che ha giuridica rilevanza come manifestazione di attività, oltre che del singolo organo, anche del potere giudiziario, importando così l'invasione del potere stesso nella sfera di competenza che la costituzione riserva in modo esclusivo al potere esecutivo » (*Relaz. cit.*, 16).

mente dall'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico; dal fatto che i poteri degli organi di controllo del credito si riferiscono anche ad attività di soggetti distinti da quelli autorizzati (autorizzazioni alla emissione di azioni, di obbligazioni, buoni cassa, ecc.: artt. 41-46).

Nella legge bancaria v'è, comunque, un argomento testuale che conferma l'assoggettamento dell'impresa non autorizzata alla disciplina pubblicistica del credito. L'art. 96 della legge (corrispondente all'art. 95 del decreto del 1936) stabilisce infatti: « Chiunque svolga l'attività prevista dall'art. 1 per la raccolta del risparmio fra il pubblico sotto ogni forma senza averne ottenuto l'autorizzazione... è punito con l'ammenda da L. 10.000 a L. 100.000 ». In tale articolo v'è il riconoscimento esplicito che le imprese non autorizzate sono imprese di credito ed è poi previsto che l'infrazione venga scoperta nel caso di un'ispezione per altro fine. Inoltre la modestia della sanzione pecuniaria, addirittura insignificante di fronte all'entità patrimoniale delle imprese di credito, conferma che la legge non intende bensì lasciar passare senza sanzione una irregolarità relativa alla tutela del risparmio ed alla disciplina pubblicistica dell'impresa, ma, al tempo stesso, riconosce che quella irregolarità non attiene all'essenza dell'attività creditizia, di cui è riconosciuta la realtà e che pertanto non può sottrarsi all'applicazione

---

Appunto in applicazione di tali concetti, la legge ricordata (art. 37, primo comma), dichiara che il « conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato è risolto dalla Corte costituzionale se insorge tra organi competenti a dichiarare *definitivamente* la volontà del potere cui appartengono ». Il che, sulla base delle esposte precisazioni e per pacifica interpretazione, nella ipotesi di contrasto tra autorità giudiziaria ed esecutivo, è inteso come giudizio di impugnazione in senso sostanziale della decisione della Cassazione, a seguito di iniziativa del Governo quale organo supremo del potere esecutivo (GUGLIELMI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in « La Corte costituzionale », edita a cura della Rassegna mensile dell'Avvocatura Stato, 1957, 53; PIERANDREI, *Enciclopedia del diritto*, voce *Corte costituz.*, vol. X, 937-938; LUCIFREDI, *ivi*, voce *Attribuzioni*, vol. IV, 296; PENSOVECCHIO LI BASSI, *ivi*, voce *Conflitti costituz.*, vol. VIII, 1008).

Le Ecc.me Sezioni Unite, pertanto, sono state ritualmente investite del conflitto, e quale organo supremo del potere giudiziario (art. 111 Cost.), sono tenute a pronunciarsi sulla questione sollevata dal Prefetto di Milano. Salva al Governo la decisione di ulteriormente portarla all'esame della Corte costituzionale, nell'ipotesi di conferma del provvedimento denunciato.

II. - Passando al merito, va rilevato che non può esservi dubbio, circa il potere del Ministro del Tesoro di porre in liquidazione la S.F.I.

Secondo la Corte di Appello e le ricorrenti sig.re Mignarri e Bosi, tale potere sarebbe limitato alle sole *aziende di credito*; e vale a dire a quelle preventivamente autorizzate all'esercizio del credito ed alla raccolta del risparmio. Questa qualificazione andrebbe — invece — negata alle aziende non autorizzate; e, correlativamente, per esse resterebbe esclusa la possibilità di messa in liquidazione. Ciò sarebbe confermato dal tenore letterale dell'art. 67 della legge; che fa parola, nel primo comma, del potere di « disporre la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito e la messa in liquidazione... ».



integrale della legge, di modo che, anche relativamente alle imprese sfornite di autorizzazione, l'Amministrazione possa adottare i provvedimenti che reputa opportuni nell'interesse del pubblico risparmio.

Un argomento avanzato dal patrocinio Mignarri-Bosi, per sostenere l'applicazione delle norme riguardanti il fallimento e non di quelle che riguardano la liquidazione coatta amministrativa, e sul quale occorre soffermarsi, è quello che viene ricavato dall'art. 67, primo comma, della legge bancaria, il quale, tenuto conto delle successive modifiche, è oggi così redatto: « Con decreto del Ministro per il Tesoro, su proposta della Banca d'Italia, sentito il Comitato interministeriale per il credito e il risparmio, può essere disposta la revoca dell'autorizzazione all'esercizio del credito e la messa in liquidazione delle aziende secondo le norme dei successivi articoli ». Si è detto che la revoca dell'autorizzazione è premessa e presupposto del procedimento di liquidazione, per cui, ove a tale revoca non è dato far luogo, per la mancanza dell'autorizzazione medesima, non sarebbe neppure possibile il decreto che mette in liquidazione coatta amministrativa l'impresa che esercita l'attività creditizia, sebbene a questa non sia stata autorizzata.

Orbene, l'art. 67 della legge bancaria non pone questa stretta interdipendenza tra rilascio dell'autorizzazione governativa e sottopo-

---

La tesi è sicuramente erronea.

Già in via generale è da considerare quanto meno strano l'assunto, per il quale in un settore rigidamente regolamentato, ed in cui l'attività operativa è soggetta ad autorizzazione, i poteri dell'Amministrazione andrebbero esercitati unicamente a carico dei soggetti autorizzati, e non pure di quanti abusivamente vi intervengano.

Inoltre, e con specifico riferimento alle argomentazioni della Corte di Milano, è opportuno notare, che le due facoltà previste nel richiamato art. 67, risultano concettualmente distinte ed autonome. La prima (revoca dell'autorizzazione) è affatto indipendente dalla messa in liquidazione; e può concretarsi anche senza essere seguita dalla seconda, residuando nel campo creditizio — come in seguito si vedrà — attività estranee a quelle soggette ad autorizzazione. La liquidazione, poi, evidentemente non è subordinata alla necessità di una revoca, automaticamente assorbendo gli effetti dell'eventuale autorizzazione.

La tesi qui discussa, d'altro canto, è sicuramente in contraddizione, con le peculiari esigenze pubbliche tutelate dalla legge bancaria; e con una coordinata ed armonica interpretazione delle sue norme.

Al riguardo, un rilievo sembra fondamentale; e vale a dire che, specifico e dichiarato oggetto della normativa, sono la « difesa del risparmio » e la « disciplina della funzione creditizia », riconosciute « funzioni di interesse pubblico », e perciò espressamente sottoposte a regolamentazione (art. 1, primo comma della legge). L'autorizzazione prevista per l'esercizio di queste funzioni (art. cit., secondo comma) costituisce il mezzo più valido adottato dal legislatore per realizzare la proposta tutela, ma non l'esaurisce. Infatti, la sfera dell'ordinamento creditizio è più vasta di quella risultante dalla attività dei soggetti autorizzati, come è dimostrato dalla liceità di istituti aventi titolo di legittimazione in provvedimenti diversi dall'autorizzazione (in particolare, istituti esercenti il credito a medio e lungo termine:

sizione alla procedura di liquidazione, ma si limita a contemplare il duplice possibile contenuto del provvedimento ministeriale. Il legislatore ha avuto presente l'ipotesi normale di un'impresa bancaria, che sia provvista di autorizzazione all'esercizio del credito e che debba essere messa in liquidazione: in tal caso, il Ministro del Tesoro revoccherà innanzi tutto l'autorizzazione all'esercizio del credito, non essendo compatibile con la liquidazione la continuazione di tale esercizio e nello stesso tempo disporrà la liquidazione. Se, invece, il Ministro del Tesoro si troverà in presenza di una impresa che, sebbene non autorizzata, abbia fatto ricorso alla raccolta del risparmio per l'esercizio del credito, non potrà, naturalmente, revocare un'autorizzazione che non ha rilasciata, ma attuerà il provvedimento essenziale di sua competenza, e cioè la messa in liquidazione della banca non autorizzata. Basti considerare, al riguardo, che la procedura di liquidazione coatta amministrativa è dalla legge prevista in rapporto a particolari tipi di impresa, come la banca, gli istituti assicurativi ecc. nei quali lo speciale meccanismo di riconosciuta delicatezza e le ripercussioni sull'economia nazionale sconsigliano il ricorso alle forme della liquidazione fallimentare ordinaria: non v'è motivo quindi di negare, nel caso anomalo della banca, che ha esercitato il credito senza la neces-

---

art. 6); dalla liceità dell'esercizio del credito senza autorizzazione, se operato disgiuntamente dall'attività di raccolta del risparmio tra il pubblico; dal fatto che i poteri degli organi di controllo del credito, si riferiscono anche ad attività di soggetti distinti da quelli autorizzati (autorizzazioni all'emissione di azioni, di obbligazioni, buoni cassa, ecc.: artt. 41-46).

Pertanto, il fatto che la maggior parte delle disposizioni della legge bancaria, faccia riferimento alle aziende autorizzate, non deve indurre nell'equivoco di sostituire all'ampio fine della legge (regolamentazione di tutto il campo creditizio), quello limitato e ristretto della disciplina dei soggetti autorizzati ad operare nel settore.

Di fronte alla fondamentale esigenza di non turbare il mercato creditizio, né la fiducia del pubblico e degli operatori, il principio informatore dell'attività di governo del credito, risulta chiaramente indirizzato alla prevenzione, più che alla repressione. Ne sono evidenti dimostrazione, le specifiche autorizzazioni preventive per determinate operazioni (art. 33); la trasmissione regolare e continua di dati all'Ispettorato per il credito (art. 31); la necessità di particolari registrazioni anche per operazioni correnti (art. 37); l'obbligo di speciali cauzioni a carico degli amministratori e dirigenti (art. 39); le ispezioni periodiche effettuate dall'Ispettorato (art. 31). La liquidazione delle imprese è prevista solo come eccezionale rimedio, in casi di particolare gravità (art. 67), preferendosi — piuttosto e fin quando è possibile — tentare il risanamento della situazione aziendale anche con amministrazione straordinaria (art. 57).

Quanto si è esposto assume particolare risalto e conferma, alla luce della disciplina penale delle infrazioni; per le quali è consacrato il singolare principio, che la denuncia dei reati non è obbligatoria, essendo rimessa ogni decisione al riguardo

saria autorizzazione, l'applicazione di norme che trovano la loro ragione d'essere non già nel fatto formale della presenza di una autorizzazione amministrativa, ma nella natura dell'attività bancaria. Si potrebbe dire, anzi, che proprio perché l'istituto di credito ha operato in condizioni di anormalità e sorge il sospetto che la situazione sia più grave e distinta da maggiori irregolarità, l'adozione della liquidazione coatta amministrativa s'imponga in modo più evidente.

A dissipare ogni residuo dubbio, non è inutile sottolineare che la liquidazione coatta amministrativa non rappresenta un beneficio per l'istituto di credito rispetto all'ordinaria procedura fallimentare, ma una vera e propria sanzione, sia pure congegnata secondo forme e criteri più consoni alla salvaguardia dell'interesse particolare dei creditori e di quello generale del credito e del risparmio. Lo stato di insolvenza rende, infatti, applicabili alla liquidazione coatta amministrativa le norme relative agli atti pregiudizievoli ai creditori (art. 201, r.d. 16 marzo 1942, n. 267) e le sanzioni penali disposte per il fallimento (artt. 203, 237 stesso decreto), e non si scorge perché il banchiere, il quale è già incorso in un illecito, per non aver chiesto ed ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dell'impresa, debba sfuggire alla particolare disciplina della liquidazione coatta la quale, senza creare per

---

alla discrezionale valutazione del Capo dell'Ispettorato (art. 10). Per di più, le sanzioni previste risultano di entità minima, aventi prevalentemente carattere amministrativo e non penale, ed inadeguata all'importanza delle infrazioni (art. 87). Tali sanzioni, quindi, sono evidentemente considerate non come un mezzo che garantisca l'assoluto rispetto della normativa; ma piuttosto come uno strumento accessorio, a disposizione degli organi di controllo, per il migliore perseguimento dei fini dell'ordinamento creditizio.

Logico corollario di quanto si è detto, è che la limitazione dei poteri di vigilanza e controllo alle sole aziende autorizzate, sarebbe in netto contrasto con le esigenze ed i principi esaminati. Le aziende autorizzate, appunto perché soggette a continua e penetrante vigilanza, più difficilmente possono discostarsi dalle direttive degli organi di controllo e dalle regole di buona amministrazione. Sono, invece, le aziende non autorizzate, quelle che possono creare situazioni di maggiore pericolo ed allarme: ed è, pertanto, soprattutto nei riguardi delle stesse, che può risultare indispensabile il ricorso a quegli istituti (scioglimento degli organi di amministrazione, ed amministrazione controllata), che agendo dall'interno delle aziende, garantiscono la permanenza delle condizioni di fiducia nel mercato e di affidamento nei risparmiatori, ritenute necessarie per l'equilibrio dell'intero sistema creditizio.

Non sembra inutile aggiungere, che se fosse esatta la tesi qui contrastata, la sanzione per le aziende che — senza autorizzazione — raccolgono risparmio, dovrebbe essere particolarmente energica, tale — cioè — da scoraggiare da sola l'illecita attività. Invece, la sanzione prevista dall'art. 96 della legge, è modesta, trattandosi di semplice ammenda, il cui limite massimo (lire 100.000) risulta del tutto inadeguato alla gravità del reato. Inoltre, pure per tale reato, la denuncia non

lui alcuna posizione di vantaggio, assicura uno svolgimento più proficuo delle operazioni di liquidazione.

La dichiarazione di difetto assoluto di giurisdizione del giudice ordinario, che consegue a quanto sinora si è detto, elimina ogni discussione relativa all'invocata disapplicazione dell'atto amministrativo, che presuppone l'affermazione della competenza giurisdizionale dell'autorità giudiziaria. — (*Omissis*).

## II

(*Omissis*). — Il decreto 9 luglio 1964, emesso dalla Corte d'Appello di Milano in camera di consiglio, sul ricorso avverso il decreto 31 marzo 1964 del Tribunale di Milano, pure emesso in camera di consiglio, che aveva respinto l'istanza di dichiarazione di fallimento della Società per azioni Finanziaria Italiana (S.F.I.), non può essere impugnato, con ricorso per cassazione, né ai sensi dell'art. 360 c.p.c., né a norma dell'art. 111 della Costituzione, perché quel provvedimento non ha natura di sentenza.

Dal punto di vista formale, il decreto disciplinato dall'art. 22 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (e, per gli stessi motivi, anche l'analogo

---

risulta obbligatoria, ma subordinata alla discrezionalità del Governatore della Banca d'Italia; alla stregua di ogni altra infrazione penale, accertata nell'ambito dell'ordinamento creditizio.

Quindi, anche per tale verso può dirsi confermato, che la raccolta del risparmio senza autorizzazione, è considerata dalla legge bancaria un'attività ricompresa nell'ordinamento suddetto.

Alla medesima conclusione si perviene in base alla interpretazione letterale delle norme del decreto in esame. Dal combinato disposto degli artt. 2, 5 e 28 si desume, che le aziende sono sottoposte a controllo per il solo fatto di raccogliere il risparmio ed esercitare il credito, e che l'autorizzazione (v. art. 28) rappresenta uno solo degli strumenti, previsti nel titolo V della legge, per attuare il controllo già disposto dall'art. 5. Le disposizioni relative ai singoli poteri di vigilanza e controllo, inoltre, prescindono normalmente dall'autorizzazione; e di volta in volta individuano le aziende di credito cui si dirigono, in base alla loro generica natura di aziende del genere (v. art. 27), ovvero facendo riferimento all'art. 5 (v. art. 39), o alla generica soggezione alla legge (v. art. 32), o alla sottoposizione alla vigilanza (v. art. 35), o all'esercizio del credito a breve termine.

È appena il caso di aggiungere, che oggetto specifico del capo III del titolo VII della legge (nel quale è compreso l'art. 67), è rappresentato dalla liquidazione delle aziende, e non dalla revoca dell'autorizzazione. Alla procedura ed agli effetti della liquidazione sono dedicate le singole disposizioni. Da ciò consegue che la revoca dell'autorizzazione (quando esista), lungi dal costituire la causa della messa in liquidazione, è richiesta solo per una ragione di logica coerenza, poiché — essendo l'autorizzazione fondata su un accertamento di idoneità dell'azienda — non si sarebbe potuto procedere alla liquidazione fino a che questo giudizio di idoneità fosse rimasto fermo.

G. DEL GRECO

provvedimento pronunciato ai sensi dell'art. 195 della stessa legge), col quale la Corte d'Appello provvede sul reclamo contro il decreto del Tribunale che ha rigettato l'istanza di fallimento, è soggetto alle comuni disposizioni, che regolano i provvedimenti in camera di consiglio, cosiddetti « di volontaria giurisdizione »; in particolare, alla norma per la quale non è consentito alcun reclamo, contro i decreti della Corte d'Appello (art. 739 c.p.c.).

Ma la non impugnabilità con ricorso per cassazione del decreto, a norma dell'art. 22 della legge fallimentare, stabilita dal sistema vigente all'epoca in cui tale legge entrò in vigore (1942), deve intendersi mantenuta anche dopo che, con il 1° gennaio 1948, è entrata in vigore la Costituzione della Repubblica ed è stata sancita l'ammissibilità del ricorso per cassazione contro tutte le « sentenze » (art. 111).

Questo Supremo Collegio, invero, ha costantemente affermato che, consentendo il riesame da parte della Cassazione di tutte le sentenze, la Costituzione, a garanzia dei diritti di difesa delle parti in giudizio, abbia inteso assicurare quel mezzo di impugnazione anche contro quei provvedimenti qualificati dal legislatore in modo diverso (e cioè quali ordinanze o decreti), che abbiano natura e carattere sostanziale di sentenza, e cioè carattere decisorio. Malgrado tale lata interpretazione del precetto dell'art. 111, questa Corte ha, tuttavia, costantemente escluso che siano soggetti a ricorso per cassazione i decreti pronunciati dalla Corte d'Appello, a norma dell'art. 22 del r.d. 16 marzo 1942, n. 267 (Cass., 15 luglio 1963, n. 1912, in *Giur. ital.*, 1965, I, 1, 176; 26 luglio 1960, n. 2158, *ivi*, 1962, I, 1, 71 e 1961, I, 1, 178; 8 maggio 1957, n. 1581, in *Dir. fall.*, 1957, II, 517; 5 aprile 1956, n. 970, in *Giur. ital.*, 1957, I, 1, 172). Anche se rivestito della forma dell'ordinanza o del decreto, infatti, un provvedimento giurisdizionale può ritenersi sentenza in senso sostanziale, agli effetti dell'art. 111 della Costituzione, soltanto allorché ha il carattere decisorio, quando, cioè decida, con efficacia di giudicato, sulla domanda proposta da una parte nei confronti dell'altra, sì che la sua eventuale ingiustizia resterebbe irreparabilmente e definitivamente incontrollata, se non fosse almeno assicurato quel controllo della Corte Suprema che la norma costituzionale ha inteso inderogabilmente stabilire.

Ciò non avviene per i provvedimenti di volontaria giurisdizione, che sono, per loro natura, revocabili e modificabili in ogni tempo (art. 742 c.p.c.), anche in base a semplice riesame, da parte del giudice, degli elementi di fatto preesistenti, e perciò non idonei ad acquistare efficacia di cosa giudicata.

Né ha alcun rilievo la circostanza che in tutti i casi, precedentemente decisi dalla Corte di Cassazione, si trattava di ricorso contro decreti di reiezione del fallimento pronunciati dalla Corte d'Appello,

mentre, nel caso in esame, si tratta di ricorso avverso un decreto che, accogliendo il reclamo, ha rinviato gli atti al Tribunale per la dichiarazione di fallimento, giacché, in quest'ultimo caso, il provvedimento non ha diversa natura in relazione ai suoi effetti. A parte, infatti, che non è possibile determinare l'impugnabilità o la non impugnabilità di un provvedimento *secundum eventum litis*, tanto in caso di accoglimento che di rigetto del reclamo, non si esce dall'ambito della cosiddetta volontaria giurisdizione, per quanto attiene alla forma e alla sostanza del provvedimento, perché la dichiarazione del fallimento è pur sempre riservata al Tribunale e soltanto con tale dichiarazione ha inizio la procedura esecutiva concorsuale e si hanno quelle ripercussioni sulla capacità giuridica del fallimento, che ne mutano lo *status*.

Il ricorso va, pertanto, dichiarato inammissibile e i ricorrenti vanno condannati alla perdita del deposito.

Ricorrono giusti motivi per la compensazione delle spese. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 aprile 1965, n. 593 - Pres. Torrente - Est. Straniero - P.M. Criscuoli (conf.) - Soc. Mineraria Siderurgica « Ferromin » S.p.A. (avv. Ukmar) c. Comitato Interministeriale Prezzi e Cassa Conguaglio per le Tariffe Elettriche (avv. Stato Guglielmi).**

**Prezzi - Disciplina dei prezzi - Provvedimenti C.I.P. - Natura - Procedimenti di esonero da sovrapprezzi - Natura discrezionale - Posizione del privato - Interesse legittimo.**

**Competenza e giurisdizione - Diritto soggettivo e interesse legittimo - Discriminazione - Criterio del carattere discrezionale e vincolato dall'attività della p.a. - Insufficienza - Criterio della norma di azione o di relazione.**

**Competenza e giurisdizione - Giurisdizione ordinaria e amministrativa - Criterio di discriminazione - Oggetto della controversia - Esistenza del potere della p.a. - Corretto uso di tale potere.**

**Competenza e giurisdizione - Giudizio in Cassazione - Questioni di giurisdizione - Questione di legittimità costituzionale - Precedenza - Limiti.**

*Nel quadro della disciplina dei prezzi del settore elettrico, i contributi, i sovrapprezzi e le esenzioni vengono nel loro complesso, ad assumere, le caratteristiche di blocco manovrato unitario e i provvedi-*

menti C.I.P. ad essi relativi hanno una comune natura giuridica, sia pur controversa quanto alla definizione di atto amministrativo, di regolamento o di atto di legislazione delegato. In particolare il provvedimento di esonero del sovrapprezzo termoelettrico viene emesso dal C.I.P. a seguito di un procedimento di riconoscimento della corrispondenza tra il caso concreto e la fattispecie di esenzione predeterminata in via generale; tale provvedimento si pone rispetto alla domanda dell'interessato e al godimento dell'esenzione sul piano di un atto di ammissione determinata da un apprezzamento dell'attività amministrativa avente efficacia costitutiva e non sostituibile, per sua natura, da una pronuncia dal giudice ordinario (1).

Mentre la presenza di elementi discrezionali nell'attività amministrativa è senz'altro sufficiente a negare la sussistenza di un diritto soggettivo del privato tutelabile dinnanzi al giudice ordinario, il carattere vincolato dall'attività medesima non basta, viceversa, per affermare la sussistenza del diritto soggettivo, ogni qualvolta la norma che disciplina tale attività risulti essere non una norma di relazione, ma una norma di azione che ponga a carico dell'Amministrazione doveri giuridici ai quali non corrisponda alcun diritto a favore dei terzi (2).

La giurisdizione spetta al giudice amministrativo quando la controversia ha per oggetto un preteso esercizio scorretto del potere discrezionale. Spetta, invece, al g.o. nell'ipotesi in cui il privato contesti in radice la stessa esistenza del potere discrezionale dell'Amministrazione di disporre del diritto soggettivo, ovvero sostenga che il potere medesimo è stato applicato assolutamente al di fuori dei limiti tassativi che ne consentono l'esercizio (3).

Il giudice deve esaminare con precedenza la questione di giurisdizione rispetto a quella di legittimità costituzionale, allorché la norma denunciata, pur costituendo il fondamento dell'azione fatta valere in giudizio, non esercita, peraltro, alcuna diretta influenza sul problema di giurisdizione a conoscere della pretesa medesima (4).

---

(1) Cass., 19 agosto 1957, n. 3406, Soc. Meridionale Elettrica c. Comm. Inter. Prezzi, *Rep. Foro it.*, 1957, voce Energia el., 3.

(2) Cass., n. 3406 del 1957 *cit.*, 14 aprile 1964, n. 894 in questa *Rassegna*, 1964, 849, con nota.

(3) Giurisprudenza costante: cfr. per tutte Cass., n. 894 del 1964 *cit.* al numero precedente.

(4) Cass., Sez. Un., 28 aprile 1964, n. 1017 in questa *Rassegna*, 1964 683.

Segnaliamo all'attenzione dei lettori l'importante pronuncia della Suprema Corte in materia di provvedimenti C.I.P. di ammissione di esonero del sovrapprezzo termoelettrico.

(*Omissis*). — La sentenza impugnata ha negato la giurisdizione del giudice ordinario a conoscere della questione sollevata dalla Ferromin con la pretesa di ottenere, ai sensi della lett. d) del provvedimento C.I.P. 20 gennaio 1953, n. 348, l'esonero dal sovrapprezzo termoelettrico, imposto, in via generale, dal provvedimento medesimo a carico degli utenti di energia elettrica con fornitura superiore a 30 Kw, sotto il profilo che, riguardo all'applicazione della norma, non fosse comunque configurabile un qualsiasi aspetto di diritto soggettivo a favore dell'utente.

La Società ricorrente sostiene ora, invece, col primo motivo dell'impugnazione, che la decisione della Corte di merito ha violato l'art. 2 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, ed è comunque caratterizzata da una motivazione insufficiente e contraddittoria, di per se stessa idonea a determinare l'annullamento ai sensi dell'art. 360, n. 5, c.p.c.

Sotto un primo profilo, attinente al merito della valutazione, la Ferromin osserva, invero, che la giurisdizione del giudice ordinario avrebbe dovuto essere nella fattispecie riconosciuta, dal momento che la decisione sulla domanda, fondata sul presupposto della identificazione, a favore dell'attrice, di condizioni tassativamente individuate e delimitate da un provvedimento generale del C.I.P., postulava un accertamento ed un giudizio, entrambi di natura esclusivamente tecnica e tali da non involgere apprezzamento di interessi pubblici; che la norma di esenzione, autolimitazione specifica posta a se stessa dal C.I.P., in considerazione di particolari situazioni di utenza ed alla stregua di

---

Con tale decisione continua l'elaborazione giurisprudenziale delle delicate questioni connesse ai provvedimenti C.I.P. e possiamo con soddisfazione rilevare che la Suprema Corte ha accolto in pieno la tesi da noi sempre sostenuta circa la comune e, teleologicamente, unitaria natura dei provvedimenti che il C.I.P. emette in materia di disciplina di prezzi.

E invero il ricorrente, di fronte al meditato insegnamento della Corte Suprema, che, in tema di concessione di contributi integrativi, aveva con la decisione 19 agosto 1957, n. 3406 chiarito il carattere discrezionale del provvedimento C.I.P., poneva a base della sua tesi una pretesa differenza ontologica tra il provvedimento che stabilisce il sovrapprezzo e il provvedimento che concede l'esonero cercando di dimostrare il carattere vincolato di quest'ultimo provvedimento al fine di trarre il preteso corollario della sussistenza nel privato di una posizione di diritto soggettivo tutelabile dinanzi all'a.g.o.

Ma una tesi siffatta appare irrimediabilmente viziata per l'omessa considerazione unitaria del sistema di blocco manovrato dei prezzi dell'energia elettrica.

Su questo punto l'indagine effettuata dalla sentenza in rassegna, così come, d'altronde, dalla sentenza impugnata, è stata, completa e perspicua ed ha condotto all'accertamento dell'interdipendenza di tutti i provvedimenti C.I.P. — e fra questi i provvedimenti di ammissione a contributo integrativo e di esonero dal sovrapprezzo — che sono tutti ispirati al soddisfacimento di un unico interesse pubblico: uniformare i prezzi dell'energia elettrica, evitando che tale perequazione determini sfavorevoli conseguenze nei settori della produzione e del consumo.



uno schema obiettivamente predeterminato, incide, nel verificarsi delle condizioni volute, su posizioni di obbligo dell'ente e di diritto soggettivo degli utenti interessati, tutelati, nelle rispettive sfere patrimoniali, in modo immediato e diretto non già in via di conseguenza subordinata, riflessa ed indiretta di una disciplina dettata dall'interesse pubblico; che il riconoscimento del diritto all'esonero non è dato dal C.I.P. nell'esercizio di un potere discrezionale ma costituisce un atto vincolato, che deve necessariamente seguire all'accertamento oggettivo dell'insussistenza dei presupposti di fatto al cui concorso è subordinata l'imposizione.

Sotto un secondo profilo, inerente al vizio di motivazione, la ricorrente osserva, d'altra parte, che la Corte di merito ha in realtà omesso di esaminare il problema dell'identificabilità o meno, nel caso concreto, degli estremi dell'esercizio di un potere discrezionale, in quanto si è limitata ad estendere alla disciplina normativa del sovrapprezzo, sulla base di mere analogie formali in tema di necessità della presentazione di una domanda e di esecuzione di accertamenti, da parte del C.I.P., sul concorso di condizioni o presupposti da esso stesso prestabiliti in via generale, principi statuiti da questa Corte Suprema, con sentenza 19 agosto 1957 n. 3406, in tema di concessione di contributi integrativi. La Corte non ha, invero, considerato, secondo la ricorrente, che fra due istituti, aventi l'uno (contributo) lo scopo di favorire l'ampliamento della sfera di attività delle aziende private produttrici di energia, l'altro (sovrapprezzo) di far sorgere, a carico degli utenti dell'energia medesima

---

Invero, come l'Avvocatura aveva chiarito negli scritti difensivi, il sovrapprezzo non può essere definito una *prestazione patrimoniale imposta*, senza altra causa che il potere d'imperio dello Stato: ma è un elemento del sistema di blocco manovrato dei prezzi, onde nessuna analogia esso presenta con i tributi, erariali o locali.

Il sovrapprezzo è intimamente ed inscindibilmente connesso con il prezzo, d'imperio, che produttori e distributori di energia sono autorizzati a praticare. Esso rappresenta un espediente tecnico per la determinazione dei prezzi differenziati per categorie di consumo e potenze.

Lo Stato autorizza produttori e distributori di energia a vendere ad un determinato prezzo, che per alcuni è molto superiore al costo, a condizione che parte di questo, rappresentante un extra-profitto, sia versato alle imprese che producono a costi maggiori del prezzo di imperio e che se non ricevessero un contributo, *uscirebbero dal mercato con grave danno* della collettività, la quale ha bisogno di tutto il prodotto, peraltro neppure sufficiente ai suoi bisogni elementari.

Prezzi, sovrapprezzi e contributi tendono alla perequazione del costo, attuando una specie di consorzio mutualistico fra tutti i produttori di energia elettrica, di cui la Cassa Conguaglio può considerarsi l'espressione concreta e l'organo di gestione.

Questo sistema, peraltro, non interessa direttamente gli acquirenti della energia, per i quali è indifferente se il prezzo sia fissato in modo unitario e debba essere corrisposto in unica soluzione al distributore o se, invece, sia articolato in prezzo e sovrapprezzo, da pagare l'uno al distributore e l'altro alla Cassa Conguaglio.

una obbligazione di carattere tributario, intercorre una sostanziale differenza strutturale e funzionale che non può considerarsi modificata soltanto per effetto della presenza di talune analogie, in realtà più apparenti che reali dal momento che, nella ipotesi del sovrapprezzo, la domanda rappresenta una mera *condicio juris* se vero è che la sua sola proposizione obbliga le imprese a sospendere, totalmente o parzialmente, le riscossioni e che il successivo accertamento del C.I.P. non può ritenersi ad essa collegato da un effettivo nesso funzionale, in quanto si limita a perseguire il fine autonomo di riconoscere e dichiarare *ex post* l'esistenza o meno dei presupposti della imposizione.

Orbene, posta la premessa che il sovrapprezzo pone in essere un rapporto pubblicistico, fra Stato e utente, che, per volontà del legislatore, viene ad inserirsi nel rapporto contrattuale privatistico di somministrazione già in corso fra utente ed impresa fornitrice di energia e che la questione di giurisdizione può essere definita, come la stessa ricorrente finisce col riconoscere, indipendentemente dalla necessità di esaminare la controversa questione sulla natura giuridica del sovrapprezzo medesimo, questa Corte osserva che le censure non sono fondate.

I contributi ed i sovrapprezzi in tema di fornitura di energia termoelettrica sono evidentemente in rapporto di interdipendenza quanto alla concreta attuazione della disciplina legislativa della materia, dal momento che la facoltà della Cassa Conguaglio di erogare alle aziende produttrici di energia, per ogni kilovattora prodotto dai nuovi impianti entrati in servizio dal 1° gennaio 1949, un contributo integrativo dei

---

All'acquirente della energia interessa solo il prezzo complessivo ch'esso è tenuto a pagare e non va dimenticato che il blocco manovrato tende anche e soprattutto a discriminare i prezzi per categoria di consumi ed a consentire che agli elettrosiderurgici, come la Ferromin, l'energia sia fornita a prezzo molto basso.

Se lo scopo è di perequare i costi rispetto ad un prezzo d'imperio unico per categorie di utenti e di differenziare i prezzi in relazione alla utilità sociale delle varie categorie di utenti, tal scopo il C.I.P. può raggiungere, attraverso la Cassa Conguaglio, solo imponendo, per le forniture ritenute socialmente meno utili e economicamente più redditizie, un sovrapprezzo sufficiente a consentire che le forniture necessarie ai bisogni elementari della società o relative ad attività meno redditizie, siano praticate ad un prezzo più basso, tale da rendere economica la produzione, necessaria, come s'è detto, ai bisogni elementari della società.

In questo scopo da raggiungere è la misura del sovrapprezzo e il limite alla discrezionalità del C.I.P.

L'interesse all'esonero dal sovrapprezzo non ha, pertanto, la consistenza del diritto soggettivo perfetto, ma dell'interesse legittimo, perché l'esonero implica una valutazione discrezionale da parte del C.I.P., contro il provvedimento negativo del quale, pertanto, doveva o dovrà essere proposto ricorso al Consiglio di Stato (vedasi in proposito Cass., Sez. Un., n. 3406/57, in causa S.M.E. - C.I.P., in questa *Rassegna*, 1957, 156 e Consiglio di Stato, IV Sez., 24 febbraio 1956, n. 252, su ricorso Pusateri Badali, *Foro amm.*, 1956, I, 274, che ha deciso una fattispecie

prezzi di vendita assoggettati a regime di blocco è resa possibile proprio e soltanto dal gettito del sovrapprezzo e dal momento, altresì, che in siffatta futura erogazione va riposta l'essenza della giustificazione logico-giuridica della riscossione del sovrapprezzo medesimo.

Non meno evidente è, d'altra parte, il collegamento sotto il profilo finalistico dal momento che entrambi gli istituti vengono obbligatoriamente, sia pur sotto diverso aspetto, a convergere, quanto alle loro manifestazioni concrete, nel processo di funzionamento della Cassa Conguaglio e quest'ultima ha per suo scopo istituzionale la perequazione dei prezzi di un'energia che esige una disciplina armonica e coerente perché, pur non avendo, per ragioni territoriali o per diversità di impianti o processi produttivi, costi di produzione uniformi, si inquadra tuttavia in un regime unitario di blocco d'imperio e quest'ultimo consente la sopravvivenza delle aziende produttrici a costo più elevato soltanto se si ricorre, in via alternativa, ad un adeguamento generale sulla base dei costi delle imprese marginali, con conseguente probabile creazione ingiustificata, di « rendite di posizione », ovvero alla ideazione di un sistema di finanziamento di tali ultime imprese.

Non vi è dubbio, infine, sotto un profilo più generale, che, malgrado l'incidenza dei rispettivi provvedimenti in sfere giuridiche diverse e l'intrinseca diversità concettuale, dei provvedimenti medesimi, tanto le norme che impongono sovrapprezzi quanto quelle che autorizzano o agevolano la concessione di contributi quanto, infine, quelle che, sotto determinate condizioni, pongono le premesse perché imprese industriali

---

identica alla presente, affermando, con ampia ed esauriente motivazione la propria giurisdizione in merito alla legittimità del provvedimento C.I.P., che negava l'esonero alla fornitura, di cui al contratto Russo - Pusateri Badali).

La questione, infatti, aveva ed ha oggetto « *il corretto esercizio, da parte del C.I.P., del potere di interpretare ed applicare a fattispecie concrete taluni provvedimenti, adottati in precedenza dalla stessa amministrazione* ».

Non può, pertanto, parlarsi di un *diritto all'esonero del sovrapprezzo*, considerato autonomamente. Il sovrapprezzo e l'esonero da esso sono espedienti per la applicazione di prezzi speciali per categorie di utenti, determinati dal C.I.P. con provvedimenti generali e particolari e con notevole margine di discrezionalità.

Né l'autorità giudiziaria ordinaria potrebbe sostituirsi al C.I.P. nell'accertamento del *prezzo legalmente praticato* e nel raffronto di questo con la tariffa unificata, presupposto necessario per decidere sul prezzo alla specie applicabile, che, s'è detto, è in concreto determinato con l'espediente dell'esonero dal sovrapprezzo.

Non solo, quindi, sussiste la negata analogia fra sovrapprezzi e contributi, istituti interdipendenti ed unificati dal fine comune, cui tendono, onde la legittimità dell'applicazione, ai fini della giurisdizione, di comuni principi.

È anzi da rilevare che, nell'ipotesi che esaminiamo, i provvedimenti C.I.P. di carattere generale che prevedono contributi e sovrapprezzi, in funzione reciproca ed interdipendente, *riservano* in taluni casi allo stesso C.I.P. una potestà discrezionale e costitutiva nella determinazione concreta del contributo e dall'esonero dal

utenti in condizioni economicamente sfavorevoli ottengano esoneri o riduzioni di sovrapprezzi altrimenti applicabili, traggono tutte origine e causa da una valutazione di interessi pubblici, che si sostanziano essenzialmente nel fine di evitare i possibili riflessi sfavorevoli, nei settori della produzione e del consumo, della eventualità di un abbandono del mercato da parte delle aziende produttrici o distributrici a costo maggiore e dalla mancata considerazione, nella determinazione della norma impositiva generale, di situazioni, ambientali o settoriali, di minor reddito lordo e di maggior spesa ma egualmente di particolare rilievo per la soddisfazione di bisogni essenziali della comunità.

Posto, pertanto, che contributi, sovrapprezzi ed esenzioni vengano, nel loro complesso, ad assumere, nell'attuazione della disciplina del sistema, le caratteristiche di un blocco manovrato unitario, nel cui quadro la Cassa Conguaglio esercita funzioni e poteri di ente di gestione, e considerato, altresì: che, sotto il profilo formale, dottrina e giurisprudenza hanno attribuito ai provvedimenti del C.I.P. in materia di prezzi, quali che ne siano in concreto le diversità di contenuto e di sfere di incidenza, una comune natura giuridica, sia pur controversa quanto alla definizione di atto amministrativo, di regolamento o di atto di legislazione delegata, non può certamente meritare censura la sentenza impugnata se ha ritenuto di poter trarre orientamento, per l'esame e la decisione di una controversia relativa ad un sovrapprezzo, da principi enunciati da questa Corte in tema di contributo.

---

sovrapprezzo. Non solo, quindi, è discrezionale il provvedimento generale, ma lo sono anche i provvedimenti concreti, che incidono, perciò, su interessi legittimi e non su diritti soggettivi.

Questi sorgono per effetto dei provvedimenti C.I.P., che hanno natura costitutiva sia quando concedono un contributo integrativo, sia quando concedono, almeno nell'ipotesi, che interessa, l'esonero dal sovrapprezzo, ed hanno quali soggetti, attivi e passivi, rispettivamente la Cassa Conguaglio ed i produttori, distributori o utenti, mai il C.I.P., che interviene sempre e soltanto quale autorità ed al fine del soddisfacimento d'interessi pubblici.

Come si è visto le Sez. Un. hanno accolto la tesi del carattere discrezionale del provvedimento di esonero del sovrapprezzo. E peraltro interessante rilevare che la decisione chiarisce che, anche se si negasse quel carattere discrezionale, non per questo si giungerebbe alla conseguenza della natura di diritto soggettivo della posizione del privato. La Suprema Corte ha infatti ribadito il proprio insegnamento secondo cui dal carattere vincolato di un provvedimento amministrativo non si può inferire la sussistenza di una posizione di diritto soggettivo nel privato soggetto al potere della p.a. Invero perché sia configurabile il diritto soggettivo occorre altresì che la norma che accorda il potere alla p.a. si ponga nell'Ordinamento quale norma di relazione, poiché nel caso invece che essa costituisca solo una norma di azione per la p.a., la posizione, del privato anche nel caso in cui si debba escludere la discrezionalità nel potere della p.a., avrà pur sempre la consistenza di interesse legittimo, con gli ovvii corollari in materia di giurisdizione.

La sentenza medesima, d'altra parte, non può meritar censura neppure sotto il profilo della identificazione dei presupposti per un concreto adattamento dei principi in questione al sovrapprezzo in genere ed al regime delle sue esenzioni in particolare e per la conseguente identità di soluzione del problema di giurisdizione.

Giova, invero, in primo luogo, precisare che non hanno alcun valore decisivo i rilievi della ricorrente sulle conseguenze della implicita differenziazione che sarebbe insita nell'affermata inesistenza, riguardo soltanto alle esenzioni, di un problema di discrezionalità, in dipendenza dell'obbligo della p.a. di attenersi alle condizioni, tassativamente individuata e delimitate, che essa stessa si è posta ma alle quali, proprio per effetto dell'autolimitazione, è tenuta a sottostare nei rapporti del contrapposto diritto già acquisito dai soggetti interessati. Né, per ciò dimostrare, è proprio necessario vagliare accuratamente il problema e, in particolare, soffermarsi sulle deduzioni dei resistenti in ordine alla identificabilità, anche rispetto alle esenzioni, di una qualche ragione di discrezionalità, sia pure espressa in forme meno appariscenti e più tecniche; per il diverso aspetto dell'intervento della p.a. e per la predisposizione di criteri direttivi più rigidi, nell'attribuzione al C.I.P. del potere di accertare quale sia il prezzo legalmente praticato dal singolo utente prima dell'introduzione del sovrapprezzo, di procedere ai raffronti prezzi-tariffa previsti dalla norma di esonero e di trarne le conseguenze in merito alla sorte della domanda.

È sufficiente, infatti, osservare in sintesi che i poteri dedotti corrispondono alla realtà e che il tecnicismo può anche coincidere con la discrezionalità perché ogni più ampia indagine al riguardo è assorbita, ai fini del decidere, dal richiamo della giurisprudenza di questa Corte, la quale, proprio nella motivazione della sentenza n. 3406 del 1957, ha rilevato che il problema della discrezionalità non ha un valore assoluto rispetto alla discriminazione della giurisdizione fra giudice ordinario e giudice amministrativo, in quanto nella sfera degli atti amministrativi ne esistano alcuni pienamente vincolanti per la p.a. ma tuttavia non soggetti a sindacato del giudice ordinario per la mancanza, nel sistema normativo, di una disposizione ad essi riferibile ed in base alla quale il privato possa vantare un proprio diritto soggettivo ed ha, altresì, soggiunto, anche di recente (sentenza 14 aprile 1964, n. 894) che, se pure la presenza di elementi discrezionali nell'attività amministrativa è senz'altro sufficiente a negare la sussistenza di un diritto soggettivo del privato tutelabile davanti al giudice ordinario, il carattere vincolato dell'attività medesima non basta, viceversa, per affermare la sussistenza del diritto soggettivo, ogni qualvolta la norma che disciplina tale attività risulti essere non una norma di relazione ma una norma di azione che ponga a carico dell'Amministrazione doveri giuridici ai quali non corrisponda alcun diritto a favore dei terzi.

Sotto un secondo opposto profilo di considerazioni va, d'altra parte, rilevato che proprio la ricorrente è incorsa, invece, in un errore di valutazione non attribuendo il dovuto risalto né alla circostanza che la predeterminazione in via generale di condizioni e presupposti non può affatto importare la conseguenza che, quanto alle singole domande di esenzione, quali che ne siano gli effetti transitori, si possa prescindere da un procedimento di riconoscimento della corrispondenza del caso concreto allo schema astratto e da un provvedimento conclusivo che, a seguito e in dipendenza dell'accertata corrispondenza, ammetta il richiedente al godimento del beneficio, né all'altra, alla precedente correlativa, che l'emissione del provvedimento è riservata al C.I.P., rappresenta la proiezione esterna di un giudizio definitivo dell'ente e si pone, quindi, rispetto alla domanda dell'interessato ed al godimento dell'esenzione, sul piano di un atto di ammissione, determinato da un apprezzamento dell'autorità amministrativa non sostituibile, per sua natura, da pronuncia di giudice ed al quale non si può ragionevolmente contestare un'efficacia costitutiva.

La ricorrente non ha, infine, tenuto presente, sotto un profilo veramente decisivo ed assorbente in suo danno, che la contestazione da lei sollevata in ordine alla legittimità del rifiuto di attribuirle il beneficio della esenzione, malgrado, a suo avviso, ricorressero tutti gli estremi per detta attribuzione e non si potesse far gravare a suo carico il mancato adempimento del dovere di inoltro da parte della intermediaria *ex lege* S.E.D.E., non negava in radice il potere di valutazione nell'ente pubblico né sosteneva che il potere medesimo fosse stato applicato assolutamente al di fuori dei limiti di esercizio ma involgeva, essenzialmente ed esclusivamente, una indagine sul se la p.a. avesse fatto un uso corretto e conforme alla volontà della legge del suo potere di interpretare ed applicare alla singola fattispecie provvedimenti di carattere normativo da essa stessa in precedenza emessi con carattere di generalità, cioè sostanzialmente sul modo di essere dell'azione amministrativa che non si manifestava secondo caratteristiche particolari né esigeva particolare disciplina sol perché, nel caso dei provvedimenti C.I.P., il problema di conformità dell'uso veniva a prospettarsi, per i singoli atti impositivi, rispetto ad una norma primaria attributiva del potere di imposizione.

Riguardo a detto profilo, che a ragione la sentenza impugnata ha posto a base del disconoscimento della giurisdizione del giudice ordinario, questo Supremo Collegio ha, infatti, più volte (sentenze 10 giugno 1964 n. 1427, 13 luglio 1963 n. 1910) ribadito il principio che, nel caso in cui la controversia si limiti ad avere per oggetto un preteso esercizio scorretto (sotto il profilo della competenza, della forma e del contenuto, con particolare riguardo all'eccesso di potere nelle sue diverse manifestazioni) di un potere che si riconosca spettare effettivamente

alla p.a., la controversia medesima va attribuita alla giurisdizione del giudice amministrativo anche se l'atto o il provvedimento abbia leso la sfera patrimoniale di un soggetto privato e di tale lesione costui si dolga. Né, d'altra parte, ciò posto, può avere rilievo, in relazione all'effettiva esistenza di un potere di valutazione più o meno ampio e più o meno discrezionale negli organi del C.I.P., la considerazione che la Ferromin possa avere in realtà fondato la propria azione sulla prospettazione della lesione di un proprio diritto soggettivo. Questa Corte ha, invero, rilevato (sentenze 13 ottobre 1964 n. 2585, 25 luglio 1964 n. 2064, 16 aprile 1964 n. 894) che il criterio distintivo fra la giurisdizione ordinaria e la giurisdizione amministrativa non è dato dal modo con cui la parte prospetta la pretesa fatta valere in giudizio ma dal cosiddetto *petitum sostanziale*, cioè dalla intrinseca consistenza dell'interesse dedotto in lite in funzione della reale protezione accordata dall'ordinamento giuridico alla posizione posta a fondamento della pretesa, sì che il riferimento al diritto soggettivo è possibile soltanto se quest'ultimo, oltre che affermato dall'interessato, sia effettivamente ed obiettivamente configurabile alla stregua dell'ordinamento in virtù di una protezione diretta ed immediata, tale da escludere un qualsiasi potere discrezionale di incidenza da parte della p.a.

Il secondo motivo, col quale si denuncia la violazione e falsa applicazione delle disposizioni contenute nel capo VIII, n. 6, del provvedimento generale del C.I.P. 23 febbraio 1953, n. 354, consta di tre distinte censure.

Con la prima si sostiene che la Corte di Roma è incorsa in errore nell'affermare che il mancato inoltro al C.I.P., da parte dell'impresa fornitrice S.E.D.E., della domanda regolarmente e tempestivamente presentata dalla Ferromin determina la mancanza di uno dei presupposti indicati nella specifica disciplina della materia per la concessione dell'esonero dal pagamento del sovrapprezzo, cioè il sorgere del diritto di cui la Ferromin ha dedotto in giudizio la lesione.

Con la seconda si dichiara, d'altra parte, infondato l'ulteriore subordinato argomento della sentenza impugnata, secondo il quale la domanda di esenzione, « pur se debitamente proposta ed inoltrata » alla S.E.D.E., non avrebbe potuto spiegare alcuna efficacia sui rapporti di fornitura posti successivamente in essere dalla Ferromin con le diverse società che in progresso di tempo si sostituirono alla S.E.D.E. nella somministrazione dell'energia.

Con la terza censura si osserva, infine, che, contrariamente all'avviso espresso sul punto dalla Corte di merito, l'eccezione di illegittimità costituzionale dei decreti (15 settembre 1947 n. 396 e 26 aprile 1948 n. 98) istitutivi del sovrapprezzo, per contrasto con l'art. 23 della Costituzione in dipendenza della natura tributaria o, comunque, di prestazione coattiva del sovrapprezzo medesimo, non è manifestamente infon-

data perché i provvedimenti impugnati, nell'attribuire al C.I.P. il potere di imporre prestazioni patrimoniali, non hanno indicato né i limiti massimi di tale imposizione né i criteri idonei a delimitare la discrezionalità dell'ente impositore e si sono limitati ad assoggettare detta discrezionalità esclusivamente a controlli del potere esecutivo, come tali insufficienti ad applicare il precetto della norma costituzionale.

Le prime censure riguardano determinati aspetti di una motivazione di merito dalla quale il giudice di appello avrebbe rappresentato, nell'economia della decisione, la logica e giuridica conseguenza del suo convincimento in ordine all'esistenza del difetto di giurisdizione e la mancanza di un qualsiasi rapporto di correlazione fra detti aspetti ed il dispositivo che il difetto di giurisdizione ha, per l'appunto, dichiarato. Il suo esame è pertanto sostanzialmente ultroneo, dal momento che questa Corte ha già ripetutamente osservato (sentenze 29 luglio 1963 n. 2149, 24 aprile 1963 n. 1082, 22 aprile 1963 n. 2149) che le considerazioni di una sentenza impugnata per cassazione, le quali non abbiano avuto rilevanza ai fini della decisione e non abbiano esercitato alcun riflesso sul dispositivo, non possono determinare annullamento nel caso in cui si rivelino erranee.

Intempestiva è, d'altra parte, anche la terza censura perché le disposizioni normative nei cui confronti si è posto il problema di costituzionalità, pur rappresentando il fondamento precipuo della pretesa della Cassa verso la Ferromin, non esercitano alcuna diretta influenza sul problema della giurisdizione a conoscere della pretesa medesima, sì che l'esame della loro rispondenza ai dettami della Costituzione potrebbe eventualmente assumere carattere di attualità e rilevanza soltanto se e quando la Ferromin dovesse adire il giudice amministrativo a seguito della presente pronuncia.

Il ricorso va rigettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 12 aprile 1965, n. 657 - Pres. Cesaroni - Rel. Pratallo - P.M. Criscuoli (conf.) - Foglia (avv. Tomassi) c. Ministero della Sanità (avv. Stato Ricci).

**Responsabilità civile - Azione di danni contro la p.a. - Lesione di interessi legittimi - Risarcibilità del danno - Esclusione - Fattispecie.**

(Cod. civ., art. 2043).

*Per la proponibilità da parte del privato innanzi al giudice ordinario di un'azione di risarcimento di danni contro la p.a., non è sufficiente l'annullamento, per illegittimità, ad opera del giudice ammini-*



*strativo, del provvedimento della p.a., che il privato assume per sé lesivo, ma è, altresì, necessario che l'atto annullato sia illecito, abbia cioè leso non un interesse legittimo, sebbene un diritto soggettivo del privato, cagionando a questi un danno. È irrisarcibile pertanto il danno arrecato al privato dal provvedimento, poi annullato in sede giurisdizionale, con cui il prefetto, a sensi dell'art. 243 t.u. leggi sanitarie, abbia ordinato la chiusura al pubblico di un esercizio di vendita (1).*

---

(1) Giurisprudenza costante, cfr. Sez. Un., 25 luglio 1964, n. 2064, questa *Rassegna*, 1964, 861, con richiami, inoltre Cass., Sez. Un., 28 aprile 1964, n. 1019, *Foro it.*, 1964, I, 1287; Cass., 6 agosto 1962, n. 2418, *Foro it.*, 1963, I, 64 con ampia nota di richiami.

Pur dopo le recenti polemiche dottrinali che avevano cercato di rimettere in discussione il consolidato principio della improponibilità nei confronti della p.a. all'azione di risarcimento fondato sulla lesione di una posizione di interesse legittimo (cfr. per una ricostruzione critica del problema, FOLIGNO, *Le pretese responsabilità della p.a. per lesione di interessi legittimi*, *Foro it.*, 1963, IV, 81, con amplissimi richiami bibliografici) le Sezioni Unite ribadiscono con fermezza che, nel nostro Ordinamento, presupposto imprescindibile, per una azione di danni contro la p.a. è la lesione di un diritto soggettivo; nessuna pretesa risarcitoria legittimabile giudizialmente può nascere in capo al privato titolare di interesse legittimo (cfr. per riferimenti Cass., 29 gennaio 1964, n. 233 in questa *Rassegna*, 1964, 177 con nota di CARUSI).

3  
n-  
L'av-  
timità  
le 1948  
la Costi-  
di presta-  
mente infon-

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 28 aprile 1964, n. 1018 - Pres. Lonardo - Est. Modigliani - P.M. Criscuoli (conf.) - Avanzi (avv. De Bosio) c. Azienda generale servizi municipalizzati Verona (avv. Della Lena).

**Espropriazione per p.u. - Occupazione d'urgenza d'immobile da parte della p.a. per l'esecuzione di opera pubblica - Trasformazione del bene per effetto di tale esecuzione - Tutela giudiziaria del diritto del proprietario - Insuscettibilità della reintegrazione in forma specifica.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73; c.c., art. 2043; l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, art. 4).

**Espropriazione per p.u. - Procedimento espropriativo previsto dal testo unico delle leggi sulle acque e sugli impianti elettrici - Può essere impiegato anche per costituire una servitù di elettrodotto.**

(t.u. 11 dicembre 1933, n. 1775, artt. 115-116; l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 1 e 40).

*In seguito alla trasformazione in opera destinata in via permanente a soddisfare un pubblico interesse di un immobile, detenuto dalla p.a. oltre il biennio di validità dell'occupazione d'urgenza senza che sia stato perfezionato il procedimento espropriativo, il diritto di proprietà del privato non è suscettibile di reintegrazione in forma specifica, stante l'impossibilità per il giudice ordinario di porre nella nullità l'attività tecnico-discrezionale della p.a. e, pertanto, questa è tenuta soltanto a risarcire il danno (1).*

---

(1) Cfr. Cass., 25 maggio 1962, n. 1239, *Sett. Cass.*, 1962, 551 e *Foro it.*, Rep. 1962, voce *Competenza civile*, c. 508, nn. 94-97; 23 febbraio 1962, n. 352, *Foro it.*, Rep., 1962, voce *Espropriazione per p.i.*, c. 978, n. 209. Sulla evoluzione della giurisprudenza della Suprema Corte regolatrice nella materia considerata si veda la *Relazione dell'Avvocatura dello Stato*, 1956-1960, vol. III, Roma, 1961, 251 e segg., ove si mette in evidenza il risultato (257) che l'integrale valore del fondo attribuito a titolo di risarcimento del danno assorbe l'indennità di espropriazione. Avverte (Cass., 14 dicembre 1963, n. 3166) che « il risarcimento del danno subito dal proprietario di un immobile occupato dalla p.a. e trasformato in sede stabile di

*Il procedimento espropriativo di cui alla legge sulle acque ed impianti elettrici può essere impiegato non solo per l'espropriazione delle zone occorrenti per l'impianto elettrico, ma anche per costituire una servitù di elettrodotto, senza trasferimento della proprietà del suolo (2).*

un'opera pubblica senza che sia intervenuto il decreto di espropriazione è *sostitutivo del diritto alla reintegrazione in forma specifica nella disponibilità del bene*, attesa la impossibilità della sua restituzione, epperò deve essere liquidato con riferimento al valore dell'immobile al momento della decisione»: si veda in questa *Rassegna*, 1964, I, 113 ed *ivi* nota (1) di riferimenti di dottrina e giurisprudenza; Cass., Sez. Un., 1° giugno 1964, n. 1356, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 615, precisa, a sua volta, che « *l'indennizzo pari al valore venale del bene risarcisce il proprietario del danno per la perdita del bene stesso* », restando da risarcire ancora « *la mancata utilizzazione dell'immobile* », che, di regola, va « *commisurata all'interesse legale sulla somma liquidata a titolo di risarcimento per la perdita del bene, con decorrenza dalla data dell'occupazione e fino a quella del pagamento* »: si veda in questa *Rassegna*, 1964, I, 721-722, ed *ivi* nota (*sub* 1) di riferimenti.

(2) Conf. Cass., 25 giugno 1937, n. 2083, *Foro it.*, 1937, I, 1276, con nota di GRAZIANI (Alessandro); 25 luglio 1938, n. 2763, II, 16. Implicitamente: C. Stato, IV, 20 ottobre 1964, n. 1013, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1117 e seg., con nota di riferimenti.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 luglio 1964, n. 2030 - Pres. Lonardo - Est. Caporaso - P.M. Criscuoli (conf.) - Amministrazione Ferrovie dello Stato (avv. Stato Ricci) c. De Fazi (avv. D'Ugo).**

**Demanio e patrimonio - Concessione di utilizzazione di bene demaniale - Incompatibilità con la disciplina legale delle locazioni di immobili urbani.**

(c.c., art. 823).

*Poiché i negozi relativi alla utilizzazione di beni demaniali non possono concretarsi che in atti di concessione, sussiste la loro incompatibilità con la disciplina legale propria dei contratti privati di locazione di immobili urbani (1).*

(1) Si ripubblica la sola massima di cui sopra della sentenza delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in data 24 luglio 1964, n. 2030, della quale è già stata pubblicata l'intera motivazione in questa *Rassegna*, 1964, I, 1071 e segg., per corredarla della seguente annotazione:

**Inapplicabilità alle concessioni di beni pubblici del blocco dei canoni delle locazioni e degli affitti privati.**

Si è già avvertito (ZAGARI, in nota a Cass., Sez. Un., 3 ottobre 1964, n. 2495, in questa *Rassegna*, 1964, I, 867) che in tema di inapplicabilità alle concessioni di uso di beni demaniali delle norme relative al blocco dei canoni locativi e d'affitto

la giurisprudenza non è univoca, mentre la questione forma oggetto di numerosi giudizi, tuttora pendenti. Sembra opportuno, pertanto, intrattenersi (come già preannunziato in questa *Rassegna*, 1964, I, 1081) *er professo* sull'argomento. Sia consentito rilevare, subito, che la mutevole impostazione che si ritrova nelle pronunce della Suprema Corte regolatrice a favore dell'applicabilità delle norme sul blocco non deprime, certo, per l'obiettivo attendibilità dell'insegnamento di massima ivi contenuto. Ed infatti, a fronte di sentenze, che vedono nella concessione d'uso di bene demaniale l'innesto ad un atto amministrativo di « un atto di diritto privato » e da ciò deducono l'applicabilità della legislazione relativa al blocco ed alla perequazione dei canoni (cfr. Cass., 7 maggio 1954, n. 1434, *Giur. it.*, 1954, I, 1, 791), altre pronunce o prescindono dalla dimostrazione della piena assimilabilità del rapporto di concessione d'uso di beni demaniali a quello di locazione di fondi sottoposti al regime del diritto privato e ritengono applicabile il blocco in quanto esso sarebbe generale e indipendente dall'uso al quale i beni siano destinati (Cass., Sez. Un., 16 giugno 1942, n. 1683, *Foro amm.*, 1942, II, 53 e segg.), ovvero dichiarano espressamente irrilevante la questione della qualificazione pubblica o privata del rapporto e chiariscono che le disposizioni proibitive dell'aumento dei canoni sono dettate da superiori esigenze di interesse nazionale, valevoli anche nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ma poi non fanno a meno di riconoscere che il richiamo all'intento politico-economico del legislatore non è sufficiente a far rientrare nel campo di applicazione delle norme vincolistiche un determinato rapporto, « se non si dimostri che esso, ancorché non espressamente considerato, si inquadri in una delle numerose ma specifiche categorie di attività o beni ivi indicati » e così finiscono senza accorgersene per riproporre il problema, prima ritenuto superfluo (Cass., 9 marzo 1946, n. 246, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1946, I, 106 e segg.).

Ma l'aspetto contraddittorio di siffatto orientamento giurisprudenziale non manca di rivelarsi, allorché, occupandosi segnatamente della questione dell'applicabilità alle concessioni demaniali del regime vincolistico delle proroghe delle locazioni e degli affitti, la stessa Suprema Corte regolatrice non può fare a meno di riconoscerne l'inapplicabilità, pel rilievo che « i beni del pubblico demanio non possono formare oggetto di rapporti contrattuali di diritto privato », ma soltanto di concessione, dalla quale « esula la figura giuridica del contratto di locazione o di affitto di fondo rustico », « riscontrandosi invece gli estremi della concessione-contratto, negozio giuridico di diritto pubblico, come tale non soggetto alla proroga legale degli affitti dei fondi rustici sancita dal d.lg. 5 aprile 1945, n. 157 » (Cass., Sez. Un., 30 aprile 1949, n. 1067, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1949, I, 621, v. anche Cass., Sez. Un., 12 febbraio 1963, n. 269, *Foro it.*, 1963, I, 943; 3 ottobre 1964, n. 2495, in questa *Rassegna*, 1964, I, 865, *sub* 3: 866; 7 ottobre 1964, n. 2546, *Ibidem*, 1045, *sub* 3: 1046), ovvero perché, non essendo, di norma, consentito l'uso dei beni demaniali a fini privati e costituendo concessione-contratto il godimento assentito ad un privato di alcuni locali, facenti parte di una stazione ferroviaria, per gestirvi un caffè-ristorante, è esclusa l'applicabilità delle norme vincolistiche delle proroghe delle locazioni di immobili urbani, trattandosi di un negozio di diritto pubblico (Cass., 21 luglio 1949, n. 1903, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1949, 3, 103 e segg.). e si conclude con l'affermazione che « il regime vincolistico, di carattere tipicamente privatistico e previsto per i soli contratti di diritto privato, non è applicabile alle concessioni in uso di beni demaniali » (Cass., Sez. Un., 3 ottobre 1964, n. 2495, *cit.*, in questa *Rassegna*, 1964, I, 865 e segg., con nota di ZAGARI). La contraddizione sussiste, laddove si riconosce che il regime vincolistico è previsto per i soli contratti di diritto privato e, pur ammettendosi che la concessione-contratto è un negozio di diritto pubblico e dà luogo ad un rapporto di diritto pubblico, si continua a distinguere fra proroga e blocco e si sostiene che le disposizioni sul blocco si applicano anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, senza accorgersi che *de jure condito*: a) proroga e blocco costituiscono un regime *indivisibile*, alla base del

quale sta l'identica *ratio* (MORTATI, *Questioni di competenza e di merito in ordine all'applicabilità del regime vincolistico degli affitti alle concessioni di beni demaniali*, *Foro amm.*, 1942, II, 60), mirante ad evitare le perturbazioni di mercato derivanti da maggiorazioni dei prezzi di beni di larga diffusione e di prima necessità, mentre i beni demaniali sono sottratti al commercio (e quelli patrimoniali indisponibili non sono destinati ad esso, ma ad una funzione o ad un servizio pubblico governativo), né può dirsi che si tratti di beni di larga diffusione e di immediata necessità (MORTATI, *op. loc. cit.*); b) la determinazione dei canoni delle concessioni è influenzata da criteri diversi da quelli propri dei rapporti di scambio, svincolata da scopi di lucro, ma sempre subordinata alla migliore soddisfazione dell'interesse pubblico (MORTATI, *op. cit.*, 62), tant'è vero che un'apposita legislazione si è occupata della loro revisione in costanza di rapporto (cfr. d.lg. 7 gennaio 1947, n. 24; l. 21 gennaio 1949, n. 8; l. 21 dicembre 1961, n. 1501, ove testuali disposizioni si riferiscono anche a concessioni di beni patrimoniali indisponibili; cfr. anche PIAZZESE, *Inapplicabilità ai beni demaniali della disciplina vincolistica delle locazioni*, *Giur. compl. Cass., civ.*, 1949, 3<sup>o</sup>, 105); o) il riferimento nelle norme sul blocco dei prezzi delle merci, servizi e prestazioni di qualsiasi specie a rapporti di diritto privato appare confermato dalla esplicita menzione della applicabilità del blocco ad alcuni servizi pubblici, sottratti al regime del diritto privato (cfr. d.l. 19 giugno 1940, n. 953; d.l. 12 marzo 1941, n. 142): tale esplicita menzione non sarebbe stata necessaria, ove fosse vero che il blocco fu genericamente previsto anche nei confronti della Pubblica Amministrazione, perché di carattere generale e onnicomprensivo (cfr. MORTATI, *op. cit.*, 60); d) il riferimento nelle norme sul blocco ai corrispettivi del godimento di immobili urbani « a qualunque uso destinati » (art. 2 d.l. n. 142 del 1941) non può avere alcun significato: per le concessioni di beni demaniali, poiché l'inapplicabilità del regime vincolistico deriverebbe in ogni caso non dall'uso del bene, ma dalla sua natura (ALESSI, *Concessioni amministrative e contratti di locazione di immobili di proprietà comunale*, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1946, I, 261; PIAZZESE, *op. cit.*, 105); ed in generale, per tutte le concessioni di beni pubblici, per il rilievo che ivi si parla di « locazioni d'immobili urbani » (come poi si parla, altresì, di « locazioni di fondi rustici »: art. 3 d.l. n. 142 del 1941), ossia si allude a rapporti aventi specifico *nomen juris* e specifica disciplina nella parte del codice civile dedicata ai singoli contratti di diritto privato (libro IV, titolo III, Capo VI), mentre anche col d.l. 19 giugno 1940, n. 953 « il legislatore, pur mirando a disciplinare le manifestazioni più importanti della vita economica della nazione, si astenne da ogni draconiana disposizione totalitaria, non dettò una norma generica e comprensiva, ma specificò con precisione le attività produttive dei beni e servizi alle quali il divieto di aumento doveva applicarsi, nella evidente persuasione che la disciplina dei settori essenziali della economia nazionale fosse sufficiente a contenere, direttamente o per riflesso, il rialzo del costo della vita e ogni dannosa attività speculativa » (Cass., 9 marzo 1946, n. 246, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1946, I, 108).

La migliore dottrina è, pertanto, unanime nella critica dell'accennato orientamento giurisprudenziale, denunciando, fra l'altro, il persistere equivoco in cui quella giurisprudenza incorre, allorché insiste sul carattere contrattuale della concessione di beni pubblici, per spiegare il fenomeno della nascita di diritti (affievoliti) in capo al privato concessionario, mentre poi la stessa Corte di Cassazione non manca altre volte di ammettere che può darsi concessione siffatta, pur senza che alcun contratto sia intervenuto tra la P.A. ed il privato, ed in tal caso esclude la possibilità di « fare ricorso allo schema giuridico della concessione-contratto » (Cass., Sez. Un., 21 giugno 1963, n. 1666, in questa *Rassegna*, 1963, 135). Non è, adunque, « il modo di essere dell'adesione del privato che può spiegare il sorgere e il sussistere di diritti in conseguenza della concessione » (MORTATI, *op. cit.*, 59), nè d'altra parte sembra esatta l'affermazione che diritti soggettivi sorgano sempre a favore del

privato « quando l'attività dell'amministrazione è vincolata da una norma legislativa o regolamentare, che segna i confini entro i quali deve contenersi » (Cass., Sez. Un., 16 giugno 1942, n. 1683, cit., *Foro amm.*, 1942, 2, 59), essendo chiaro che dalle norme di azione scaturiscono, viceversa, soltanto interessi legittimi (Cass., Sez. Un., 14 aprile 1964, n. 894, in questa *Rassegna*, 1964, 1, 849). Quella tesi dottrinale, che, distinguendo nel campo del demanio i beni destinati all'uso diretto da parte dell'Ente proprietario, nonché quelli destinati all'uso generale di tutti i cittadini, dai beni « per i quali il regime di godimento è il più vario e la cui peculiarità consiste in limitazioni dirette a garantire l'integrità materiale ed estetica del bene », ammette che l'atto amministrativo si riduca alla deliberazione di un contratto di locazione nei riguardi dei beni immobili del demanio artistico e storico (ALBINI, *Concessioni o locazioni sugli immobili del demanio artistico*, *Giur. it.*, 1953, IV, 123 e segg.), non dubita, peraltro, che « la destinazione di un bene demaniale ad uso eccezionale o ad un uso particolare o ad un uso speciale... può avvenire sempre e solo mediante un atto della pubblica amministrazione, che sia esplicitazione di funzione amministrativa: cioè un atto amministrativo (di concessione o di autorizzazione). Il regime del bene demaniale dato in godimento a terzi (privati) è, in tali casi, pur sempre un regime di diritto pubblico, sottoposto interamente al diritto pubblico, che si riflette sia nel modo col quale il bene viene dato in godimento... sia nel rapporto che si instaura tra privato ed ente proprietario » (ALBINI, *op. cit.*, 123). Questa tesi, peraltro, inesattamente crede di poter far leva sull'art. 11, comma secondo, della legge 1° giugno 1939, n. 1089, che non si riferisce agli immobili, riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico, di appartenenza statale (cfr. cit. art. 11, comma primo, l.n. 1089 del 1939), per i quali ultimi non è, certo, esatto parlare di « limite negativo... al di fuori del quale l'uso del bene è indifferente » (ALBINI, *op. cit.*, 124). Anche i beni del demanio artistico, storico o archeologico sono destinati alla positiva soddisfazione di pubblici interessi. D'altra parte, deve tenersi ben presente che la soddisfazione dell'interesse a cui sono destinati i beni pubblici può talvolta aver luogo proprio attraverso l'uso immediato di singoli soggetti (si pensi alla concessione di riproduzione fotografica, a fini divulgativi, di opere facenti parte di pinacoteche demaniali; alla concessione di coltivazione erbacea di zone archeologiche, se e finché non soggette a scavi, fatta non solo a scopo di ritrarre un provento utile a contribuire alle spese degli scavi, ma anche a quello di tenere i terreni stessi sotto la custodia dello stesso concessionario, come ulteriore mezzo per evitare surrettizie asportazioni; si pensi ancora agli alloggi di servizio, ai canali di irrigazione, ai laghi artificiali creati a fini idroelettrici; su questi ultimi esempi v. SANDULLI, *Beni pubblici*, cit., 286).

Sulla riferita tesi, testè criticata, ci si è soffermati, poiché essa ha costituito lo spunto di un ulteriore atteggiamento giurisprudenziale della Suprema Corte regolatrice, in materia di blocco dei canoni di concessione, sul quale deve, da ultimo, soffermarsi la presente indagine. Si allude, cioè, a quell'insegnamento di massima, secondo il quale, riconosciuta ed ammessa pure l'esattezza della tesi, qui ribadita e propugnata, della natura esclusivamente ed indivisibilmente pubblicistica del rapporto concessorio su beni pubblici (costituito da un unilaterale atto d'imperio, col quale la p.a., se vincola la sua azione, lo fa non già per la diretta e paritetica considerazione dell'interesse privato, ma sempre per il perseguimento di un interesse pubblico specifico), si sostiene, tuttavia, la possibilità di « una utilizzazione del bene sotto l'aspetto puramente economico, che non tocchi la funzione pubblica » e si afferma che, in tal caso, l'atto della p.a. si sostanzia necessariamente in « un negozio di diritto privato, sia pure soggetto al potere di revoca da parte della p.a., per motivi di pubblico interesse », revoca funzionante come « condizione risolutiva del negozio » (Cass., Sez. Un., 21 aprile 1955, n. 1128, *Giust. civ.*, 1955, I, 878), spiegandosi che, allora, la concessione viene ad operare « come una specie, può dirsi, di limitata e temporanea sdemanializzazione del bene » (Cass., Sez. Un., 21 aprì-

le 1955, n. 1128, cit., *Giust. Civ.*, 1955, I, cit., 879). A prescindere dalla considerazione della natura dichiarativa dell'atto di declassificazione previsto dall'art. 829 c.c. (su cui v. ALIOTTA, *Sul concetto di demanio e sul valore giuridico dell'atto di declassificazione in relazione alla estinzione della demanialità dei beni*, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1951, 2, 353 e segg.; SANDULLI, *Appunti in tema di inizio e di cessazione di demanialità*, *Giur. it.*, 1956, I 1, 526 ed ivi ulteriori riferimenti di dottrina e giurisprudenza) e della assoluta eccezionalità di un atto amministrativo di declassificazione, avente efficacia costitutiva (art. 35 c. nav.; SANDULLI, *Beni pubblici*, cit., 297), appare evidente che questo preteso atto amministrativo di « limitata e temporanea sdemanializzazione del bene », non previsto da alcuna fonte e di cui non si sa come siano disciplinati l'astratta fattispecie ed il relativo potere (sulla tipicità degli atti amministrativi v. GIANNINI M.S., *Attività amministrativa, Atto amministrativo*, Milano, 1960, 42, 64 e seg.), costituisce null'altro che il risultato di un espediente dimostrativo di una tesi predeterminata, il mezzo per aggirare l'ostacolo, rappresentato dal fondamentale principio, riconosciuto anche nella motivazione della sentenza qui annotata (v. in questa *Rassegna*, 1964, I, 1073 e seg.), che l'uso speciale dei beni pubblici (dalla legge contrapposti a quelli meramente patrimoniali, art. 1 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440) non può essere assentito ai privati se non per via amministrativa (esplicito riconoscimento di tale principio per i beni patrimoniali indisponibili trovati in Cass., Sez. Un., 4 ottobre 1955, n. 2790, *Foro pad.*, 1955, I, 1115). L'atto amministrativo di concessione costituisce, appunto, esercizio di una potestà squisitamente discrezionale di valutazione della opportunità del ricorso alla concessione dell'uso speciale, come adeguato strumento di perseguimento dello specifico interesse pubblico e, come il Giudice ordinario, in sede interpretativa, non avrebbe la potestà di sostituirsi all'Amministrazione e di affermare che, invece, nella specie, l'atto ha esorbitato dalla funzione pubblica, di modo, che, superatosi il « limite » della demanialità, si sia entrati nel campo dell'attività contrattuale privata della pubblica amministrazione (la quale, peraltro, come si sa, soggiace ad una precisa disciplina di legge: artt. 3 e segg. r.d. 18 novembre 1923, n. 2440), così lo stesso non può, senza compiere una illegittima intrusione nella sfera riservata alla p.a., affermare che lo sfruttamento privatistico del bene non intacchi menomamente la sua funzione pubblica, di guisa che la concessione, lungi dall'essere intesa alla realizzazione di tale funzione, abbia, invece, di mira l'utilizzazione esclusivamente economica del bene stesso. Né la decisione del perseguimento di uno scopo, per così dire, metademaniale e l'adozione dello strumento privatistico potrebbero desumersi da eventuali inesattezze terminologiche del provvedimento amministrativo, autorizzando, ove pure ciò fosse utile in favore della tesi dell'interessato e possibile per la ricorrenza degli altri presupposti e condizioni, la degradazione dell'atto concessorio a mera deliberazione di contrattare. Ciò che conta e va rilevato in sede interpretativa è l'obiettivo considerazione del potere esercitato con l'atto (significativa riconduzione del fenomeno terminologico — affitto — a quello sostanziale — concessione — può ritrovarsi ad es. nella l. 14 gennaio 1937, n. 402, in tema di uso speciale di pertinenze idrauliche; si vedano, in proposito, gli artt. 4 e 5, ove si parla di « nuovo » atto di « concessione » e di concessione « senza alcun corrispettivo di affitto »), mentre, d'altra parte, non si può dimenticare che qualsiasi sottrazione di un bene pubblico alla sua destinazione, attraverso un contratto di diritto privato, che lo facesse oggetto di mero sfruttamento economico, quand'anche regolarmente stipulato ed approvato, sarebbe inefficace per nullità del negozio, in quanto contrario a norme imperative (artt. 823, 828, cpv., 1418 c.c.).

Sembra, pertanto, dimostrata l'impossibilità che una retta applicazione dei principi consenta il disconoscimento, più o meno larvato, dell'unicità di struttura e di funzione di tutte le concessioni d'uso di beni pubblici.

F. CARUSI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 agosto 1964, n. 2307 - Pres. Pece - Est. Perrone-Capano - P.M. Colonnese (conf.) - De Domenico (avv.ti Moschella, Crisafulli) c. Istituto Autonomo per le case popolari della provincia di Messina (avv. Brancati) e Comune di Messina.

**Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Delegazione amministrativa - Natura giuridica - Effetti - Responsabilità del delegato verso i terzi - Delegazione dell'Amministrazione LL.PP. agli Istituti per le case popolari.**

(l. 9 agosto 1954, n. 640, art. 3).

*Non è esatto che, nella delegazione intersoggettiva, l'ente delegato, nell'esercizio delle funzioni oggetto della delega, si immedesima organicamente con l'ente delegante e ad esso renda riferibile la propria attività. È vero, invece, che la delegazione amministrativa costituisce un istituto peculiare del diritto pubblico che non può essere neppure assimilato a quello privatistico del mandato con rappresentanza. Più in generale, la delegazione amministrativa, sia interorganica che intersoggettiva, è uno strumento, in virtù del quale, consentendo la legge, l'organo o l'ente, investito in via originaria della competenza a provvedere in una determinata materia, conferisce ad altro organo o ad altro ente, autoritativamente ed unilateralmente, una competenza derivata in quella stessa materia, attribuendo al delegato, entro i limiti prefissati nell'atto di conferimento, la legittimazione all'esercizio di poteri e funzioni spettanti ad esso delegante. Se, non solo nella delegazione interorganica, ma anche in quella intersoggettiva, la legittimazione del delegato, ancorché abbia rilevanza esterna, in quanto riguarda attività da esplicarsi nei confronti di terzi, non può essere giuridicamente qualificata in base alle nozioni privatistiche del mandato e della rappresentanza, deve altresì escludersi che, nell'ipotesi di delegazione intersoggettiva, l'ente delegato operi come organo, sia pure straordinario, dell'ente delegante. Anzi, in base alla normale ratio dell'istituto, si deve dedurre che esso risponde ad un'esigenza di decentramento e mira a realizzare una semplificazione o riduzione dell'organizzazione amministrativa e delle funzioni dell'ente delegante. In effetti la delegazione, importando una deroga, preventivamente consentita dalla legge, alle norme sulla competenza amministrativa, pone il delegato, nei limiti della delega e per la durata di essa, in una posizione pari a quella del delegante, il quale viene a trovarsi rispetto agli atti di esecuzione della delega nella posizione di soggetto investito di funzioni di controllo. Ciò importa che, di regola e salvo che l'atto di conferimento non disponga altrimenti, il delegato è investito del potere di provvedere, rispetto all'oggetto della delega, in nome proprio e non in veste di rappresentante del delegante, anche se agisce nell'interesse e per conto di quest'ultimo. Da ciò con-*



*segue che l'ente delegato è direttamente responsabile nei confronti dei terzi degli atti posti in essere in esecuzione della delega, senza che in contrario possano avere rilievo le eventuali ripercussioni degli atti stessi nell'ambito del rapporto interno fra ente delegante e quello delegato (1).*

---

(1) Cfr. Cass., Sez. Un., 11 ottobre 1963, n. 2710, *Giust. civ.* 1964, I, 109; 11 ottobre 1963, n. 2711, *Id.*, Mass. Cass., 1963, 1270 e segg.; 20 gennaio 1964, n. 128, in questa *Rassegna*, 1964, I, 698 e segg. (*sub* 3), con nota di F. CARUSI (ove anche riferimenti di dottrina), nella quale si segnala, invece, la differenza — che non sembra avvertita dalla sentenza in rassegna — fra delegazione intersoggettiva e decentramento (Aut. cit., *op. cit.*, 704 ed *ivi* anche nota 34).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 novembre 1964, n. 2710 - Pres. Pece - Est. Caporaso - P.M. Criscuoli (diff.) - De Prà (avv. ti Franco, Benvenuti) c. Brino (avv. Luzzatto).**

**Elezioni - Elezioni amministrative e politiche - Nomina di consigliere comunale - Azione in materia di contenzioso elettorale - Norme vigenti in materia - Soggetti legittimati.**

(r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, art. 160).

**Elezioni - Elezioni amministrative e politiche - Azione contro la nomina di consigliere comunale promossa dal Prefetto e proseguita in secondo grado da Consigliere comunale - Ammissibilità.**

(r.d. 12 febbraio 1911, n. 297, art. 160).

*L'art. 160 r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 non è stato abrogato dal t.u. 16 maggio 1960, n. 570, poiché questo nulla dispone per quel che concerne il procedimento da seguire per la dichiarazione di decadenza, epperò, per questa parte, sopravvive la disciplina regolamentare del 1911, la quale non era stata affatto abrogata con il t.u. 4 febbraio 1915, n. 148. L'azione in materia di contenzioso elettorale spetta, pertanto, al Prefetto ed a qualsiasi cittadino del Comune, al fine di utilizzare quanto più sia possibile l'iniziativa di tutti, a salvaguardia dell'interesse generale (1).*

---

(1) Ma Cass., 26 novembre 1953, n. 3594, *Foro it.*, 1954, I, 1 e 23 settembre 1955, n. 2613, *Id.*, Rep., 1955, voce *Elezioni*, n. 73 hanno ritenuto che lo stesso Consiglio comunale non sia legittimato a proporre ricorso elettorale, per il fatto che l'art. 160 r.d. 12 febbraio 1911, n. 297 non fa menzione del Comune come possibile soggetto dell'azione, mentre attribuisce espressamente tale veste a qualunque cittadino.

*Il Consigliere comunale, che sia anche cittadino del Comune amministrato, ha per legge il potere di esercitare l'azione popolare per la decadenza di un amministratore, epperò, proposta l'azione dal Prefetto innanzi al Consiglio comunale, ben può il Consigliere, che sia intervenuto nella deliberazione su tale ricorso elettorale, impugnarla dinanzi alla Giunta provinciale amministrativa, non essendovi alcuna norma ed alcun principio, nelle leggi e regolamenti comunali e provinciali, che faccia presumere che egli abbia perduto tale suo diritto potestativo all'atto in cui partecipò alla votazione della delibera poscia impugnata (2).*

(2) La sentenza in rassegna, avvertito che nell'azione popolare « i possibili soggetti del rapporto processuale sono fungibili, nel senso che all'inerzia processuale dell'attore può supplire l'attività di un nuovo soggetto, il quale può così far proseguire la lite o proporre gli opportuni gravami », precisa che l'art. 160 r.d. n. 297 del 1911, « nel conferire al Prefetto il potere di promuovere il giudizio per la declaratoria della decadenza del consigliere comunale e quindi anche il potere di esercitare l'azione e tutte le relative facoltà di legge in ogni grado e stato del del giudizio, offre un sintomatico esempio del nessun ostacolo che la legge in materia di contenzioso elettorale frappone a che uno dei possibili soggetti della lite (il Prefetto) possa essere parte e poi giudice (quale presidente della Giunta prov. amm.) nella stessa controversia ». In argomento, v. anche Cass., 22 febbraio 1955, n. 526, *Foro it.*, Rep., 1955, voce *Elezioni*, nn. 70-71; 14 febbraio 1955, n. 415, *Foro it.*, 1955, I, 649 con nota del COLETTI; 8 ottobre 1956, n. 3406, *Id.*, Rep., 1956, voce cit., n. 118; 26 novembre 1953, n. 3594, cit., *Foro it.*, 1954, I, 1.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 7 dicembre 1964, n. 2858 - Pres. Tavolaro - Est. Giannattasio - P.M. Criscuoli (conf.) - Comune di Napoli (avv.ti Stella, Peccerillo) c. Di Vicino (avv.ti Mariconda, Fierro).**

**Espropriazione per p.u. - Giunta speciale presso la Corte d'Appello di Napoli - Limiti del suo potere di giurisdizione - Domanda di restituzione di immobile occupato oltre il biennio ex art. 73 l. 25 giugno 1865, n. 2359 o, in mancanza, di risarcimento dei danni - Giurisdizione ordinaria - Sussiste.**

(d.l.lg. 27 febbraio 1919, n. 219, art. 17).

**Piano regolatore - Piano regolatore generale - Piano di massima della città di Napoli - Vincolatività immediata - Non sussiste - Presuppone la pubblicazione dei piani particolareggiati.**

(l. 17 agosto 1942, n. 1150, artt. 11, 13, 16; l. 29 maggio 1939, n. 1208, artt. 3, 6, 8).

**Espropriazione per p.u. - Occupazione d'urgenza di immobile per l'esecuzione di opera pubblica - Protrazione ultrabiennale**

dell'occupazione senza il compimento dell'espropriazione - Tutela del diritto del proprietario - Diritto azionabile innanzi al g.o. alla restituzione dell'immobile o, qualora questa sia impossibile, al risarcimento del danno - Liquidazione del risarcimento - Valore venale del bene calcolato al momento della decisione - Carattere edificatorio del suolo - Irrilevanza della destinazione a parco pubblico prevista nel solo piano regolatore generale in difetto di pubblicazione di piano particolareggiato.

*Alla Giunta speciale per le espropriazioni presso la Corte d'Appello di Napoli, organo giurisdizionale speciale per le espropriazioni da effettuarsi a norma della legge 15 gennaio 1885, n. 2892 sul risanamento urbanistico di Napoli, è soltanto demandato, in tema di indennità di esproprio, quello stesso giudizio di congruità dell'indennizzo offerto, che, per le espropriazioni in genere, apparterebbe all'autorità giudiziaria ordinaria, con esclusione della potestà di cognizione di ogni altra domanda, che, se pure connessa con il debito d'indennità, abbia oggetto diverso dalla valutazione della medesima. Pertanto, la domanda diretta a conseguire la restituzione di un immobile, occupato d'urgenza per eseguirvi un'opera pubblica e non espropriato nel biennio di legge, ovvero, in mancanza, il risarcimento dei danni, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario (1).*

*Dalla disciplina dei piani regolatori generali contenuta nella legge urbanistica e da quella del piano di massima per la città di Napoli contenuta nella relativa legge di approvazione si desume che, come i piani regolatori generali, quello di massima per l'anzidetta città non è vincolante per le proprietà che dovranno essere espropriate se non con l'avvenuta pubblicazione dei piani particolareggiati (2).*

(1) Conf. Cass., Sez. Un., 19 luglio 1962, n. 1945, *Foro it.*, Rep., 1962, voce *Espropriazione per p.i.*, c. 980, n. 226; 18 giugno 1957, n. 2322, *Id.*, Rep., 1957, voce *cit.*, c. 898, nn. 98-99; 14 gennaio 1956, n. 71, *Giust. civ.*, 1956, I, 651. Sulla natura e sulla funzione specifica della Giunta Speciale v. anche: Cass., 15 luglio 1964, n. 1909, in questa *Rassegna*, 1964, I, 730-731 (*sub* 2); 25 febbraio 1964, n. 414, *Ibidem*, 505, con nota di osservazioni.

(2) Ma, secondo Cass., 17 luglio 1964, n. 1943, *Foro it.*, 1964, I, 99, in part. 100, « i piani regolatori previsti dalla legge n. 1150 del 1942... contengono di solito norme di carattere programmatico che vengono poi attuate e sviluppate mediante i piani particolareggiati di esecuzione, ma possono recare anche prescrizioni categoriche, immediatamente obbligatorie, comprese quelle che regolano i rapporti di vicinato, che, come tali, rientrano tra le norme integrative delle disposizioni del codice civile in materia di distanze tra le costruzioni a cui si richiama l'art. 873 c.c., il cui riferimento ai regolamenti locali deve intendersi esteso anche ai piani regolatori ». V. anche Cass., Sez. Un., 2 febbraio 1965, n. 165, in questa *Rassegna*, 1965, I (III fascicolo).

*Decorso il biennio dal giorno dell'occupazione in via d'urgenza di un immobile occorrente per l'esecuzione di un'opera di pubblica utilità, senza che sia stato emesso il decreto di espropriazione, l'occupazione diventa abusiva e fa sorgere a favore del proprietario il diritto, tutelabile avanti al giudice ordinario, ad ottenere la restituzione del bene e, ove questa sia divenuta impossibile, il risarcimento del danno, corrispondente al valore venale del bene, calcolato al momento della decisione. Ai fini di tale valutazione, in difetto della pubblicazione del piano particolareggiato, la destinazione a parco pubblico attribuita all'immobile dal piano regolatore di massima non vale ad escludere la rilevanza del suo attuale carattere edificatorio (fattispecie di suolo ubicato lungo strada camionabile e fornito di servizi) (3).*

(3) Conf. Cass., 19 giugno 1961, n. 1440, *Foro it.*, 1961, I, 1315; v. anche Cass., 14 dicembre 1963, n. 3166, in questa *Rassegna*, 1964, I, 113-114, ed *ivi* note di riferimenti.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 9 febbraio 1965, n. 207 - Pres. Torrente - Est. Sparvieri - P.M. Criscuoli (conf.) - Ministero Finanze e Ministero Interno (avv. Stato Tavassi La Greca) c. Bertolini Baldelli (avv. Ferrari) e Comune di Firenze (avv. Clarizia).**

**Opere pubbliche - Opere di protezione antiaerea - Dichiarazione di pubblica utilità - Ultimazione dell'opera - Necessità - Esclusione.**

(d.lg. 11 marzo 1948, n. 409, art. 1).

**Opere pubbliche - Opere di protezione antiaerea - Occupazione ultrabiennale - Azione di risarcimento - Proponibilità.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73; d.lg. 11 marzo 1948, n. 409, artt. 1 e segg.).

**Opere pubbliche - Opere di protezione antiaerea - Occupazione ultrabiennale - Azione di risarcimento - Legittimazione passiva dello Stato.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73; d.lg. 11 marzo 1948, n. 409, artt. 1 e segg.).

*L'art. 1 del d.lg. 11 marzo 1948, n. 409, che ha dichiarato di pubblica utilità le opere permanenti di protezione antiaerea già costruite dallo Stato direttamente o a mezzo di enti locali, si riferisce alle opere già costruite, che abbiano modificato in modo permanente lo stato dei luoghi, anche se non siano state ultimate (1).*

(1) Sulla irrilevanza della indagine sulla entità e funzionalità delle opere, ai fini della dichiarazione di pubblica utilità disposta dall'art. 1 del d.lg. 11 marzo 1948, n. 409, v. Cons. Stato, Sez. IV, 11 dicembre 1959, n. 1197, *Foro it.*, 1960, III, 75.

*Qualora l'occupazione provvisoria dell'immobile, su cui sia stato costruito ricovero antiaereo, non sia seguita dalla espropriazione entro il biennio di cui all'art. 73 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, è proponibile l'azione di risarcimento (2).*

*All'azione di risarcimento di danni conseguenti all'occupazione ultrabiennale dell'immobile per la costruzione di ricovero antiaereo è passivamente legittimato lo Stato, ancorché il Comune sia stato autorizzato ad occupare provvisoriamente l'immobile e vi abbia eseguito le opere (3).*

---

Sulla possibilità di costruzione di opere antiaeree anche in vista di una loro successiva utilizzazione urbanistica, v. Corte Conti, Sez. Controllo, 5 luglio 1954, *Riv. Corte conti*, 1955, II, 18.

Sulla non necessità del completamento funzionale dell'opera e sulla irrilevanza dell'omessa intestazione in catasto al demanio dello Stato e della utilizzabilità a scopi diversi da quelli dell'originaria destinazione, v. Cass., Sez. Un., 16 ottobre 1962, n. 2997, *Foro it.*, 1963, I, 989.

Sulla irrilevanza dell'entità dell'opera costruita, purché compiuta nei suoi elementi essenziali, v. Cons. Stato, Sez. IV, 27 febbraio 1963, n. 115, *Foro it.*, 1963, III, 197.

(2) La seconda massima, nel dichiarare proponibile l'azione di risarcimento di danni, conseguenti all'occupazione ultrabiennale dell'immobile per la costruzione di ricovero antiaereo, non sembra abbia tenuto nel debito conto il sistema normativo del d.lg. 11 marzo 1948, n. 409.

E infatti evidente scopo di tali norme sanare, riportandole nella legalità, quelle situazioni determinatesi a seguito delle occupazioni di immobili per la realizzazione di opere di protezione antiaerea; occupazioni, già tutte protrattesi oltre il biennio, sia di puro fatto, giustificate dalla urgenza e dalla necessità dello stato di guerra, sia di diritto, giustificate dal provvedimento prefettizio previsto dall'art. 71 della l. 25 giugno 1865, n. 2359, quale mezzo al fine dell'espropriazione.

Il d.lg. n. 409 del 1948 ha disposto, a sanatoria delle situazioni indicate, un particolare procedimento espropriativo degli immobili occupati, che si pone con evidente carattere di autonomia rispetto a quello previsto dalla legge fondamentale sull'espropriazione n. 2359 del 1865: le opere già costruite, infatti, sono dichiarate retroattivamente di pubblica utilità (art. 1), con la conseguenza che tutte le fasi della procedura di espropriazione, di cui ai capi I, II, e III della l. 25 giugno 1865, n. 2359, rimangono assorbite, sì che la procedura espropriativa ha inizio con l'offerta dell'indennità di esproprio da parte del prefetto (art. 2, comma terzo) ed i principi del decorso del tempo tra occupazione ed espropriazione (art. 73 della legge fondamentale) e della prefissione dei termini per l'inizio della esecuzione dei lavori (art. 13 della legge fondamentale) vengono necessariamente superati dalla necessità di dare una sistemazione giuridica allo stato di fatto preesistente.

La eccezionalità della procedura espropriativa è stata esattamente rilevata dal Consiglio di Stato (v. Sez. IV, 10 maggio 1957, n. 515, Cons. Stato, 1957, 602; Sez. IV, 14 luglio 1959, n. 768, *Acq. bon. costr.*, 1959, 529, in cui si rileva che sul regime giuridico dell'immobile, già direttamente ed immediatamente stabilito dalla legge, non incide il ritardo nella emanazione del decreto prefettizio di esproprio e che a carico dell'Amministrazione non sussiste l'obbligo di stabilire i termini per l'inizio ed il compimento della espropriazione e dei lavori, trattandosi di opere già costruite e dichiarate di pubblica utilità *ope legis*) e dalla dottrina (BARTOLOMEI,

(*Omissis*). — La denunciata sentenza ha accertato, in fatto, che l'opera non era stata ultimata, in quanto della progettata galleria-ricovero, della lunghezza di metri 463, erano stati costruiti soltanto i primi 80 metri — e neppure in modo completo — e per altri 38 metri erano stati eseguiti dei semplici lavori di scavo, dopo i quali ogni attività era cessata e l'imboccatura della galleria era stata chiusa mediante la costruzione di un muro; ma non ha escluso il carattere permanente delle opere già costruite. Dai premessi accertamenti di fatto la denunciata sentenza ha tratto argomento, non per censurare il potere discrezionale indubbiamente spettante alla p.a. nella costruzione e nella manutenzione dei rifugi antiaerei — onde l'assunto del difetto di giurisdizione del giudice ordinario non può che essere disatteso — sibbene per escludere, sia pur in forma dubitativa, nella fattispecie, in relazione allo stato della galleria, l'applicabilità del d.l.g. n. 409 del 1948, sul riflesso che l'opera era rimasta incompiuta. E solo nel formulare siffatta interpretazione la Corte del merito è incorsa in errore — anche se questo non determina l'annullamento della denunciata sentenza per le ragioni, che emergeranno dalla disamina degli altri mezzi.

Questa Corte, per vero, ha già avuto occasione di affermare che l'art. 1 del d.l.g. 11 marzo 1948 n. 409, che ha dichiarato di pubblica utilità le opere permanenti di protezione antiaerea già costruite dallo Stato direttamente o a mezzo di enti locali, si riferisce alle opere già costruite, che abbiano modificato in modo permanente lo stato dei luoghi, anche se esse non siano state ultimate, sussistendo la identica necessità di disciplina sia per i ricoveri antiaerei completati, sia per quelli non ultimati, ma iniziati con opere permanenti (Sez. Un., 16 ottobre 1962, n. 2997).

Con il secondo mezzo le ricorrenti denunciano la violazione e falsa applicazione degli artt. 1277 e 822 del codice civile, del d.l.g. 11 marzo

---

*Procedimento espropriativo ed indennizzo secondo la Costituzione, Giur. cost.*, 1959, 1177, che propende a configurare il procedimento previsto da d.l.g. n. 409 del 1948 come un particolare procedimento ablatorio incidente su diritti reali, piuttosto che inserirlo nel quadro sistematico del procedimento espropriativo).

Anche la Cassazione ha rilevato la sanatoria *ex tunc* operata da tale decreto, ritenendo che all'originario rapporto requisitivo sia stato sostituito, *ope legis*, con effetto *ex tunc* un rapporto di occupazione ed espropriazione per pubblica utilità (Cass., Sez. Un., 10 ottobre 1956, n. 3488, *Giust. civ.*, 1957, I, 1103).

Ora, com'è noto, la Corte Costituzionale, con decisione del 29 settembre 1959, n. 67 (*Giur. cost.*, 1959, 1175, con nota di BARTOLOMEI), ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma primo e secondo, del d.l.g. n. 409 del 1948, relativi alla determinazione dell'indennità di esproprio, per contrasto con l'art. 42, comma terzo, della Costituzione; anche la successiva legge 1° dicembre 1961, n. 1441, con cui venne modificato il criterio per la determinazione dell'indennità, è stata dichiarata illegittima, in riferimento all'art. 42, comma terzo, della Costi-

1948 n. 409, della l. 1° dicembre 1961 n. 1441, nonché dell'art. 73 della l. 25 giugno 1865 n. 2359, in relazione all'art. 360 nn. 1 e 3 del c.p.c., assumendo che la Corte del merito erroneamente avrebbe ritenuto proponibile l'avversaria domanda di risarcimento di danni. Si deduce al riguardo dalle Amministrazioni ricorrenti che il d.lg. n. 409 del 1948, prescrivendo (art. 2, commi 1 e 2) che l'indennizzo dovuto ai proprietari delle aree occupate fosse commisurato al valore venale degli immobili al momento della occupazione e che dalla data di questa fossero corrisposti sulla somma liquidata gli interessi nella misura legale, avrebbe sanato le precedenti occupazioni di suoli privati, considerandole, con una soluzione analoga a quella prevista dalla legge per Napoli, quali occupazioni definitive ai fini della espropriazione per pubblica utilità. Il proprietario, perciò, si troverebbe nella stessa situazione di chi, subita la espropriazione alla data in cui l'immobile fu occupato, non avesse potuto riscuotere il relativo indennizzo, sia pure per colpa della p.a.; nel quale caso si tratterebbe di credito di valuta, e non di valore, e il ritardo nel pagamento non potrebbe importare altro che l'obbligo di corrispondere gli interessi di mora. Per conseguenza, ad avviso delle Amministrazioni ricorrenti, la configurabilità di un diritto al risarcimento di danni sarebbe da escludere, in quanto il d.lg. n. 409 del 1948 avrebbe inteso attuare una sanatoria fondata sull'applicazione del principio nominalistico delle obbligazioni pecuniarie.

L'esattezza della tesi troverebbe conferma, secondo le ricorrenti, in altre disposizioni del citato d.lg. n. 409 e, principalmente, nell'art. 5, comma primo, per cui tutte le opere permanenti di protezione antiaerea sono di pertinenza del Demanio dello Stato, a cui debbono essere intestate in catasto.

Tale situazione, secondo le ricorrenti, sarebbe meramente dichiarativa, in quanto l'appartenenza al Demanio dello Stato deriverebbe,

---

tuzione, con decisione della Corte Costituzionale del 18 giugno 1963, n. 91 (*Giur. cost.*, 1963, 741, con nota di BARTOLOMEI).

Orbene le predette dichiarazioni di illegittimità costituzionale, in quanto relative alle sole norme afferenti al criterio di determinazione dell'indennità di esproprio, non hanno travolto il d.lg. n. 409 del 1948, né fatto venir meno la sanatoria da esso disposta.

Pertanto, avendo tale sanatoria, con un regolamento autonomo delle situazioni preesistenti, eliminato ogni illiceità delle occupazioni protrattesi oltre il biennio, è esclusa in radice la proponibilità dell'azione di risarcimento del danno, dovendo la situazione essere inquadrata nel sistema della c.d. responsabilità per atti legittimi, con conseguente azione per indennizzo nelle forme, modi e limiti consentiti.

Ma, anche a riconoscere al d.lg. n. 409 del 1948 il più limitato effetto di aver determinato un puro e semplice reinserimento delle occupazioni preesistenti nel rapporto legale della procedura di espropriazione per pubblica utilità e di aver,

per l'art. 822 del codice civile, dalla natura delle opere, che si dovrebbero considerare comprese fra quelle destinate alla difesa nazionale, onde la norma retroagirebbe al momento della costruzione delle opere stesse e, quindi, al momento dell'avvenuta occupazione delle aree ai fini della costruzione. Il che sarebbe ribadito dai successivi commi dell'art. 5, concernenti la instaurazione di un rapporto di concessione tra Demanio ed Amministrazioni comunali, nonché dall'art. 6, relativo alla facoltà del Demanio di svolgere gli atti necessari per la consegna delle opere alle Amministrazioni comunali nelle more della procedura di cui agli artt. 2 e 3. Le norme del 1948, quindi, adottando i criteri della espropriazione per pubblica utilità con espresso riferimento allo stesso momento della occupazione, al quale risalirebbe la definitiva acquisizione delle opere al Demanio dello Stato, avrebbero, secondo le ricorrenti, eliminato ogni illegittimità alla protrazione della occupazione oltre il biennio ed escluso in radice la possibilità di un utile richiamo all'istituto del risarcimento del danno, che solo nella antigiuridicità della condotta troverebbe la sua giustificazione. In altri termini, la regolamentazione delle situazioni atipiche preesistenti, dettata ora per allora, si inserirebbe nel sistema della responsabilità della p.a. per atti legittimi con relativa azione del privato per indennizzo nelle forme, modi e limiti consentiti.

Le censure sono infondate.

La Corte Costituzionale con decisione del 29 dicembre 1959, n. 67, ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1 e 2, del d.lg. n. 409 del 1948, ratificato con la l. 22 aprile 1953 n. 342, in riferimento all'art. 42, comma terzo, della Costituzione ed erroneamente le

---

pertanto, rimesso in termini l'Amministrazione per l'ottemperanza del disposto dell'art. 73 della legge n. 2359 del 1865, non può non tenersi conto che la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle norme relative alla determinazione dell'indennizzo ha privato l'Amministrazione dello strumento giuridico necessario per l'attuazione in concreto della sanatoria disposta dal d.lg. n. 409 del 1948, sì che alla carenza legislativa, e non all'Amministrazione, è da imputarsi il mancato compimento della procedura di esproprio.

(3) Sulla legittimazione passiva dello Stato, e non già del Comune, v. Cass., Sez. Un., 16 ottobre 1962, n. 2997, *Foro it.*, 1963, I, 989 e Cass., 13 novembre 1963, n. 2974, *Foro it.*, 1964, I, 537, in tema di risarcimento dei danni provocati a terzi dalla costruzione di ricovero antiaereo.

Sulla legittimazione passiva dello Stato, in relazione ai rapporti patrimoniali con i proprietari dei beni occupati ed espropriati, v. Cass., 10 giugno 1964, n. 1440, *Mass. Foro it.*, 1964, 368.

In senso contrario, in tema di danni conseguenti alla costruzione di ricovero antiaereo, v. Trib. Napoli, 16 aprile 1964, in questa *Rassegna*, 1964, 735, con nota di CARUSI, *Sostituzione e non rapporto organico*, cui rinviamo per la critica della giurisprudenza dominante.

FELICE PAGANO



Amministrazioni ricorrenti assumono che le questioni sollevate in questa sede non sarebbero pregiudicate dalla pronuncia della Corte Costituzionale.

Le difese oggi dedotte dalle ricorrenti erano state allora prospettate in termini identici dall'Amministrazione Finanziaria dello Stato, nei confronti del Comune di Ravenna, ma la Corte Costituzionale, con la indicata decisione, le disattese, rilevando, in ordine alla tesi relativa al carattere definitivo della occupazione e al credito di valuta, e non di valore, del proprietario dell'area, che doveva escludersi che il d.lg. del 1948 avesse disciplinato la materia, che ne occupa, presupponendo la colpa della p.a. per il ritardo nella liquidazione dell'indennizzo; ma che, se una responsabilità per colpa dell'Amministrazione fosse stata ipotizzabile, ne sarebbe derivato un debito di valore, e non di valuta. Comunque, ad escludere la esistenza di un debito di valuta, anche nel caso in cui, al di fuori di ogni ipotesi di colpa della p.a., il citato decreto legislativo avesse inteso far risalire alla data di occupazione gli effetti della procedura espropriativa, la Corte Costituzionale rilevò ulteriormente che non si trattava di stabilire se, sopravvenuta la svalutazione monetaria dopo la nascita del debito dell'espropriante in base ad una legge preesistente, l'obbligazione pecuniaria dovesse, o no, essere rivalutata, posto che, quando era intervenuto il decreto legislativo del 1948, la svalutazione monetaria si era già verificata e non esisteva ancora un debito della p.a.

Quanto all'altra tesi delle ricorrenti, concernenti l'acquisizione delle aree al Demanio dello Stato fin dal momento della occupazione di esse, la Corte Costituzionale ne ritenne la infondatezza sul riflesso che, ove l'anzidetto decreto avesse dichiarato cessata la proprietà privata dei suoli al momento in cui fosse sorta la demanialità delle opere, la conseguenza non sarebbe stata quella che il trapasso dell'immobile dovesse avvenire mediante la espropriazione, bensì l'altra che l'Amministrazione avesse incorporato nel demanio, mediante una occupazione di fatto, beni di proprietà privata, senza che prima ne fosse stato operato un legittimo trasferimento; il che avrebbe reso evidente la illiceità del comportamento dell'Amministrazione, la quale, anche in siffatta ipotesi, non si sarebbe potuta sottrarre all'obbligo del risarcimento dei danni.

Orbene, è noto che il procedimento logico del giudizio di legittimità costituzionale consta di due momenti; interpretazione della norma e successivo controllo della conformità di essa alla Costituzione (Corte Cost., 8 aprile 1958, n. 26). Con la ricordata decisione n. 67 del 29 dicembre 1959 la Corte Costituzionale interpretò le norme di cui ai primi due commi dell'art. 2 del d.lg. n. 409 del 1948 — che disponevano doversi la indennità di espropriazione determinare in base al valore venale dell'immobile alla data dell'avvenuta occupazione, con l'aggiunta degli interessi legali dalla data medesima — ponendole in rela-

zione con le altre disposizioni dello stesso decreto nonché con il sistema della legge generale 25 giugno 1865, n. 2359, e pervenendo alla conclusione che non sussisteva dubbio sul punto che il trasferimento della proprietà dei suoli privati, sui quali sono stati costruiti ricoveri anti-aerei, avviene con il decreto prefettizio di espropriazione, e non prima; e, solo dopo avere interpretato in tali sensi le norme indicate, le ha ritenute in contrasto con l'art. 42, comma terzo, della Costituzione, per i motivi che il sistema di adottare per base i valori del tempo della occupazione delle aree conduceva alla liquidazione d'indennità meramente simboliche e che, pertanto, erano illegittime quelle norme che miravano a sanare situazioni di fatto meritevoli di considerazioni, con mezzi atti ad esimere l'Amministrazione dall'osservanza del citato precetto della Costituzione.

Le Amministrazioni ricorrenti, dunque, hanno riproposto in questa sede questioni già definitivamente risolte in senso sfavorevole alle ricorrenti stesse dalla Corte Costituzionale con la menzionata decisione.

Ed invano si deduce ulteriormente dalle ricorrenti che la lacuna conseguente alla decisione della Corte Costituzionale sarebbe stata colmata con la l. 1° dicembre 1961 n. 1441, la quale, con lo stabilire che la determinazione della indennità di espropriazione doveva farsi in base al valore venale dell'immobile al momento della occupazione, moltiplicato per il coefficiente dieci, salvi gli interessi legali dalla data della occupazione medesima, con il prevedere, cioè, un criterio ed un momento di determinazione della indennità, indipendenti dalla data del decreto di espropriazione, avrebbe rimesso in termini la p.a. per far luogo al procedimento espropriativo: con la conseguenza che la esistenza di un danno risarcibile dovrebbe essere egualmente esclusa.

Per vero: con decisione 18 giugno 1963 n. 91, sopravvenuta in giudizio tra altre parti, la Corte Costituzionale ha dichiarato la illegittimità costituzionale anche della legge n. 1441 del 1961, rilevando che con il maggiorare la indennità riferita ai valori del tempo della occupazione e con il mantenere invariato il sistema di determinazione della indennità, la nuova legge non aveva eliminato il vizio d'illegittimità riscontrato nella legge precedente, laddove il legislatore non avrebbe dovuto ritenere ancora possibile discostarsi dalla base del valore dei beni al tempo del decreto di espropriazione, salvi i temperamenti che sui risultati della relativa valutazione avesse creduto di apportare.

Correttamente la domanda del Bartolini Baldelli è stata, pertanto, dalla Corte del merito ritenuta proponibile in applicazione del principio per cui, qualora la occupazione provvisoria dell'immobile non sia seguita dalla espropriazione di esso entro il biennio di cui all'art. 73 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, il proprietario, che non possa ottenere la restituzione dell'immobile stesso per esservi stata eseguita

l'opera pubblica, ha diritto al risarcimento dei danni (Cass., 14 dicembre 1960, n. 3249; Sez. Un., 30 ottobre 1959, n. 3204).

Con il terzo ed ultimo mezzo le Amministrazioni ricorrenti deducono, con riferimento all'art. 360, nn. 1 e 3 del c.p.c., che erroneamente la Corte del merito avrebbe negato che, esclusa la operatività della legge n. 409 del 1948, le Amministrazioni stesse fossero carenti di legittimazione passiva, e questa si dovesse, invece, attribuire solo al Comune di Firenze.

Anche tale censura è infondata.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale dei primi due commi dell'art. 2 del d.lg. 11 marzo 1948, n. 409, non ha travolto il disegno del legislatore, deducibile dalle altre disposizioni del citato decreto e particolarmente dagli artt. 3, 4 e 5, di porre ad esclusivo carico dello Stato l'onere, giuridico e finanziario, della sistemazione delle opere permanenti di protezione antiaerea già costruite direttamente o a mezzo di enti locali; dal che segue necessariamente che lo Stato è tenuto a rispondere anche delle conseguenze dipendenti da situazioni di fatto, che non abbia ancora provveduto a regolarizzare.

Proposta, pertanto, dal proprietario del suolo, su cui sono stati costruiti ricoveri antiaerei, azione di risarcimento di danni, per essere il biennio, previsto dall'art. 73 della legge n. 2359 del 1865, decorso senza che la espropriazione sia stata pronunciata nei modi di legge, legittimato a contraddire alla domanda d'indennizzo è lo Stato, e non il Comune, che sia stato autorizzato ad occupare provvisoriamente l'immobile e vi abbia eseguito le opere. — (*Omissis*).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 febbraio 1965, n. 223 - Pres.**

Lonardo - Est. Cesaroni - P.M. Di Majo (conf.) - Amministrazione dei Lavori Pubblici (avv. Stato Pietrini-Pallotta) c. Mangano (avv. Di Blasi).

**Espropriazione per p.u. - Occupazione d'urgenza - Autonomia e indipendenza dei relativi procedimenti - Sussiste - Decorrenza del biennio di validità dell'occupazione - Non incide sul potere di espropriazione e sul compimento della procedura espropriativa anche in pendenza del giudizio risarcitorio.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, art. 73, comma primo e secondo).

**Occupazione - Occupazione d'urgenza preordinata all'espropriazione per p.u. - Scadenza del biennio di legge - Successiva emanazione del decreto di espropriazione - Effetti - In che senso non incide sul giudizio risarcitorio in corso.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 50 e seg., 73; c.c., art. 2043).

**Occupazione - Occupazione d'urgenza preordinata alla espropriazione per p.u. - Scadenza del biennio - Successiva emanazione del decreto espropriativo - Azione di risarcimento del danno - Accertamento « incidenter tantum » del valore del bene da parte del giudice del risarcimento senza efficacia di giudicato.**

*Attese l'autonomia e l'indipendenza dei due procedimenti amministrativi di occupazione in via d'urgenza e di espropriazione, dei quali il primo tocca soltanto il diritto d'uso del bene ed il secondo trasferisce il diritto di proprietà, la p.a. espropriante conserva integro il potere di ottenere l'espropriazione anche dopo il decorso del biennio di occupazione provvisoria e può esercitare tale potere anche in pendenza del giudizio proposto dal proprietario per ottenere il risarcimento del danno (1).*

*Intervenuto il decreto di espropriazione successivamente al decorso del biennio di occupazione di cui all'art. 73 della legge n. 2359 del 1865, cessa, dal giorno dell'emissione della pronuncia espropriativa, l'illegittimità della detenzione del bene da parte della p.a. ed al proprietario spettano, in tale ipotesi, l'indennità di espropriazione fissata nel relativo decreto o nel giudizio di opposizione a stima, l'indennità per l'occupazione temporanea legittima ai sensi dell'art. 71 della legge organica sulle espropriazioni per p.u. ed il risarcimento del danno per il periodo relativo alla occupazione illegittima oltre il limite del biennio, consistente di regola nel mancato reddito ricavabile dall'immobile, salva la prova del maggior danno, in conseguenza della indisponibilità del bene. In tali sensi la sopravvenuta espropriazione non incide sul giudizio instaurato dal proprietario per il risarcimento del danno, che deve essere contenuto, però, esclusivamente in relazione al periodo di occupazione senza titolo (2).*

*Intervenuto il decreto espropriativo in pendenza del giudizio promosso dal proprietario per ottenere il risarcimento del danno in conseguenza della scadenza del biennio di occupazione dell'immobile,*

---

(1) Giurisprudenza consolidata: cfr. Cass., 3 ottobre 1963, n. 2679, *Foro it., Mass.*, 1963, 761; 29 maggio 1964, n. 1345, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1084 e segg. (*sub* 1) ed *ivi* nota di riferimenti; v. anche C. Stato, IV, 16 settembre 1958, n. 652, *Il Consiglio di Stato*, 1958, I, 957, nonché ulteriori riferimenti di giurisprudenza nella *Relazione dell'Avvocatura dello Stato*, 1956-1960, vol. III, Roma, 1961, 219 e 241 e segg.

(2) Giurisprudenza consolidata: cfr. Cass., 5 giugno 1963, n. 1504, *Foro it., Mass.*, 1963, 438; 20 gennaio 1964, n. 109, in questa *Rassegna*, 1964, I, 323 e segg. ed *ivi* nota di riferimenti; 28 luglio 1964, n. 2142, *Id.*, 1964, I, 733 e seg. ed *ivi* nota di riferimenti. Sull'ultima parte della massima v. in particolare Cass., 22 luglio 1960, n. 2087, *Foro it.*, 1960, I, 1702, in part. 1706.

*L'accertamento del valore del medesimo da parte del giudice del risarcimento deve aver luogo incidenter tantum, al limitato effetto della determinazione del danno, consistente nella mancata percezione del reddito e una tale pronuncia non può, pertanto, estendersi alla indennità di espropriazione (3).*

(3) È nota, infatti, la giurisprudenza ormai consolidata della Suprema Corte regolatrice, secondo la quale, in caso di occupazione di urgenza ultrabiennale di un immobile per l'esecuzione di un'opera pubblica, intervenuto il decreto espropriativo, il risarcimento del danno al proprietario del bene occupato compete soltanto per il periodo di occupazione senza titolo, corrente dalla scadenza del biennio di legge (art. 73 l. 25 giugno 1865, n. 2359) alla data di emissione del decreto di espropriazione ed il giudice « deve contenere la liquidazione con esclusivo riguardo al cennato periodo », così Cass., 28 luglio 1964, n. 2142, in questa *Rassegna*, 1964, I, 733-734 ed *ivi* nota di riferimenti. Solo nel caso che il giudizio si concluda senza che sia sopravvenuto il decreto espropriativo, è dovuto a titolo di risarcimento del danno l'integrale valore del fondo, che assorbe l'indennità di espropriazione, cfr. Cass., 22 luglio 1960, citata nella *Relazione dell'Avvocatura dello Stato*, 1956-1960, vol. III, Roma, 1961, 257; v. anche Cass., 20 gennaio 1964, n. 109, in questa *Rassegna*, 1964, I, 323-324.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 16 febbraio 1965, n. 250 - Pres.**  
Giansiracusa - Est. Salerni - P.M. Silocchi (conf.) - Ghio (avv.ti  
Regard, Valaperta) c. Cenzato e Casareto (avv.ti Barrani, Cassola).

**Notificazione - Notificazione alle persone giuridiche.**

(c.p.c., art. 145).

**Notificazione - Consegna della copia dell'atto a persona diversa da quella stabilita dalla legge - Nullità - Sanatoria - Quando è ammissibile.**

(c.p.c., artt. 138 e segg., 156, 157, 160).

**Notificazione - Notificazione a mezzo del servizio postale - Momento di perfezionamento - Avviso di ricevimento - Efficacia fidefaciente privilegiata.**

(c.p.c., art. 149; r.d. 21 ottobre 1923, n. 2393, artt. 4 e segg.; r.d. 18 aprile 1940, n. 689, art. 174; d.P.R. 15 dicembre 1959, n. 1299, art. 107).

**Notificazione - Omessa indicazione nella relazione di notifica dell'ufficiale giudiziario ovvero nella ricevuta di ritorno del piego contenente la copia dell'atto spedito per raccomandata postale degli elementi necessari alla determinazione del rapporto di famiglia, di servizio, d'impiego esistente tra il destinatario della notificazione e la persona a cui la copia è stata consegnata - Non determina senz'altro la nullità della notificazione.**

(c.p.c., artt. 139, 148; r.d. 21 ottobre 1923, n. 2393, art. 7).

**Notificazione - Consegna della copia dell'atto all'addetto all'ufficio del destinatario della notifica - Significato dell'espressione « addetto all'ufficio ».**

(c.p.c., artt. 139, comma secondo, 145, comma primo).

**Società - Liquidazione - Chiusura delle operazioni - Cancellazione dal registro delle imprese - Estinzione - Quando sussiste - Sopravvivenza di rapporti di credito e di debito - Esclusione della estinzione.**

(c.c., artt. 2200, 2312, 2324, 2456, 2464, 2497, 2516).

**Responsabilità civile - Pluralità di danneggiati dallo stesso fatto illecito - Domanda cumulativa di unica somma di danaro a titolo di risarcimento - Interesse del debitore alla ripartizione « pro-quota » del risarcimento tra i creditori - Insussistenza.**

**Responsabilità civile - Danno per lucro cessante - Danni che si proiettano nel futuro - Valutazione equitativa da parte del giudice - Legittimità.**

(c.c., art. 2056).

**Procedimento civile - Prova per testimoni - Oggetto - Valutazione da parte del giudice di merito - Libertà di convincimento.**

(c.p.c., artt. 116, 244).

**Procedimento civile - Ammissione di mezzi istruttori - Potere discrezionale del giudice di merito.**

(c.p.c., art. 187).

**Sentenza - Motivazione - Omesso esame di fatto decisivo - Nozione di fatto decisivo.**

(c.p.c., art. 360, n. 5).

*La notificazione alle persone giuridiche si esegue nella loro sede mediante consegna di copia dell'atto al rappresentante o alla persona incaricata di ricevere le notificazioni, ovvero, in mancanza, ad altra persona addetta alla sede medesima (1).*

*La consegna a persona diversa da quella stabilita dalla legge provoca nullità della notificazione, sanabile o con la costituzione del desti-*

---

(1) Conf. Cass., 7 agosto 1963, n. 2213, *Giust. civ.*, 1964, I, 167, la quale precisa che « la consegna al portiere, seguita dalla notifica data al legale rappresentante dell'ente a mezzo raccomandata, in tanto può considerarsi rituale, in quanto il portiere possa identificarsi con una delle persone anzidette »; 15 ottobre 1947, n. 1617, *Foro it.*, Rep., 1947, voce *Notificazione civile*, c. 860, n. 12.

*natario dell'atto o con la rinnovazione della notificazione, che il giudice deve disporre a norma dell'art. 291 del codice di procedura civile. Nell'ipotesi di assoluta mancanza di notificazione, non può verificarsi sanatoria per effetto della costituzione del destinatario, essendo il sistema delle notificazioni fondato sul principio della ricezione o conoscenza legale dell'atto da parte del destinatario medesimo e non essendo ammesse, pertanto, prove di conoscenza dell'atto, indipendentemente dalla sua notificazione; né può verificarsi sanatoria per effetto di rinnovazione della notificazione disposta dall'istruttore, non potendo consentirsi di rinnovare ciò che non abbia avuto luogo. In conclusione, sanabile è la nullità da vizio di notificazione solo allorquando questa sia materialmente avvenuta, mediante rilascio di copia nel luogo ed a persona che possano avere un qualche riferimento con il vero destinatario della notificazione stessa (2).*

*La notificazione a mezzo del servizio postale non si esaurisce con la spedizione dell'atto da notificare, ma si perfeziona con l'avviso di ricevimento del piego raccomandato contenente la copia, avviso che fa piena fede fino a querela di falso della consegna del piego medesimo e delle relative modalità, compresa l'indicazione della persona cui l'atto è stato rimesso (3).*

*L'omessa indicazione nella relazione dell'ufficiale giudiziario, ovvero nella ricevuta di ritorno del piego, contenente la copia dell'atto spedito per raccomandata postale, degli elementi necessari per conoscere il rapporto di famiglia, di servizio, di impiego, esistente tra il destinatario della notificazione e la persona a cui la copia è stata consegnata, non determina senz'altro la nullità della notificazione, ben potendo presumersi l'esistenza di uno dei rapporti previsti dalla legge di rito. La nullità ricorre solo allorché risulti che tra destinatario e consegnatario non sussista alcuno di tali rapporti (4).*

---

(2) Sulla prima parte della massima v. Cass., 29 gennaio 1964, n. 228, *Giust. civ.*, Mass., 1964, 98 (sub 2); 29 agosto 1963, n. 2383, *Foro it.*, Mass., 1963, 681; 26 giugno 1963, n. 1726, *Ibidem*, 509 (ove si precisa che l'art. 291 c.p.c. è applicabile anche al giudizio d'appello ai sensi dell'art. 359 c.p.c.); 7 settembre 1957, n. 3462, *Giust. civ.*, 1962, I, 2092 (« per il principio racchiuso nell'art. 291 c.p.c., in caso di mancata costituzione dell'intimato, il giudice non può dichiarare inammissibile l'impugnazione, la cui notifica sia affetta da vizi, ma deve ordinare la rinnovazione, che, se ritualmente eseguita nel termine perentorio all'uopo fissato, vale ad impedire ogni decadenza e sana, quindi, anche se avvenuta dopo la scadenza del termine per l'impugnazione, ogni vizio della prima notificazione »). Sulla seconda parte della massima, v. Cass., 29 ottobre 1963, n. 2885, *Foro it.*, 1964, I, 429.

(3) Conf. Cass., 18 giugno 1964, n. 1572, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 717 (sub 2).

(4) Conf. Cass., 29 ottobre 1963, n. 2885, citata a nota 2; 7 marzo 1964, n. 497, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 216 (sub 3).

All'espressione « addetto all'ufficio » del destinatario della notificazione va attribuito un ampio significato, comprendendovi qualunque persona che nell'ufficio presti servizio, con rapporto di lavoro subordinato, purché in modo continuativo (5).

La chiusura delle operazioni di liquidazione di una società, con l'approvazione del bilancio finale e la cancellazione della medesima dal registro delle imprese, producono l'estinzione della società soltanto quando la situazione apparente, presuntiva, risponda alla realtà di fatto dell'avvenuta cessazione di tutti i rapporti derivanti dall'attività della società od a questa connessi. Ad escludere tale estinzione non è necessario, però, che siano pendenti contestazioni giudiziarie, ma è sufficiente che sopravvivano rapporti di credito e di debito (6).

Nulla vieta che più persone danneggiate dal medesimo fatto illecito possano chiedere insieme in giudizio il risarcimento, indicando in unica somma complessiva l'ammontare del danno patito ed in tale ipotesi il debitore non ha alcun interesse alla ripartizione pro-quota del risarcimento fra i creditori, essendo egli interessato soltanto a non pagare più del dovuto e ad ottenere col pagamento la liberazione (7).

Il danno per lucro cessante è valutabile dal giudice con equo apprezzamento delle circostanze del caso, senza che occorra una prova precisa di esso, così come, vertendosi in ipotesi di danni che si proiettano nel futuro, legittimamente il giudice adotta il criterio della liquidazione in via equitativa, dato che i danni futuri, per la loro stessa natura, non possono essere determinati nel loro preciso ammontare (8).

I testi sono ammessi a deporre su circostanze-obiettive, cadenti sotto la comune percezione dei sensi, non ad esprimere giudizi di natura tecnica ed il giudice di merito, nel suo sovrano apprezzamento delle prove, è libero di attingere il proprio convincimento a quegli elementi istruttori che ritenga più attendibili e idonei alla risoluzione delle controversie, potendo ancorare il suo libero giudizio di fatto anche su di un'unica testimonianza, sempreché risulti dalla motivazione della sentenza che il suo convincimento è desunto dalla valutazione di elementi di prova ritenuti più attendibili degli altri (9).

(5) Conf. Cass., 7 marzo 1964, n. 497, cit. a nota 4 (sub 4).

(6) Conf. Cass., 29 agosto 1963, n. 2376, *Riv. leg. fisc.*, 1964, 251; 11 febbraio 1961, n. 299, *Foro it.*, 1961, I, 423.

(7) Conf. Cass., 12 luglio 1961, n. 1662, *Foro it.*, Rep., 1961, voce *Responsabilità civile*, c. 2223, n. 224.

(8) Conf. Cass., 13 aprile 1964, n. 858, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 386 (sub 3); 23 aprile 1963, n. 1060, *Foro it.*, Mass., 1963, 306; 14 novembre 1961, n. 2655, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1961, 1194.

(9) È stato rilevato in dottrina che « dal principio che i testimoni debbono affermare fatti si può dedurre senza difficoltà una regola nel senso che qualunque



*Il giudice di merito, nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali, ben può negare ingresso ad ulteriore istruzione probatoria richiesta dalle parti, quando, in base agli elementi già acquisiti alla causa, si sia formato un sicuro convincimento contrario alla tesi che si vorrebbe dimostrare (10).*

sia la natura del fatto (e quindi un evento sensibile, uno stato di coscienza, un qualsiasi dato di esperienza nel senso empiristico) la dichiarazione testimoniale deve avere in esso il suo immediato punto di riferimento: in altri termini le affermazioni dei testimoni debbono risolversi in enunciazioni o proposizioni fattuali », così DENTI, *Testimonianza tecnica*, Riv. dir. proc., 1962, 9 e segg. (secondo il quale, però, la prescrizione dell'uso del linguaggio comune viene meno quando il testimone non può narrare adeguatamente in altro modo i fatti intorno ai quali è interrogato: *op. cit.*, 17). Secondo Cass., 19 maggio 1964, n. 1238, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 565 (sub 3), « i giudizi espressi dal teste nella sua deposizione non invalidano la testimonianza, se il testimone ha riferito le circostanze di fatto dalle quali deriva il suo convincimento ». Sulla seconda parte della massima v., in senso analogo, Cass., 28 luglio 1964, n. 2142, in questa *Rassegna*, 1964, I, 733 (sub 2: 735); 19 maggio 1964, n. 1238, citata, nonché Cass., 25 maggio 1964, n. 1273, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 580 (sub 1); 25 novembre 1963, n. 3029, *Foro it.*, Mass., 1963, 856; 9 giugno 1962, n. 1441, *Id.*, Mass., 1962, 434. Beninteso, « l'apprezzamento di una prova testimoniale sfugge al sindacato della Corte di Cassazione, quando dalla motivazione della sentenza impugnata risulti che il giudice ha desunto il proprio convincimento dalla valutazione di tutte le risultanze delle indagini espletate ed ha ottemperato al dovere di spiegare le ragioni che lo hanno indotto a preferire una versione difforme da quella sostenuta dalla parte »: Cass., 24 febbraio 1964, n. 385, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 166. Cosicché il giudice è libero di fondare il proprio convincimento anche sopra una sola deposizione testimoniale, sempre che nella motivazione risulti « che quel convincimento è desunto dalla valutazione di un elemento di prova, ritenuto più attendibile degli altri »: Cass., 12 giugno 1964, n. 1485, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 675 (sub 3: 676). Per Cass., 23 aprile 1964, n. 970, *Ibidem*, 435 (sub 2): « il giudice di merito non è tenuto a valutare le singole deposizioni testimoniali raccolte ed è quindi libero di fondare il proprio convincimento sopra una sola di esse, salvo che le deposizioni non esaminate contengano circostanze decisive al fine di smentire il contenuto di quella esaminata e di giustificare perciò una soluzione diversa da quella adottata; nella quale ipotesi la nullità della denunciata sentenza potrebbe essere pronunciata ai sensi dell'art. 360, n. 5, codice di procedura civile, in dipendenza dell'accertata omissione o insufficienza di motivazione circa un punto decisivo della controversia ».

(10) Ma, secondo Cass., 21 maggio 1964, n. 1254, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 572 (sub 2): « se è vero che la valutazione dell'influenza e concludenza delle prove proposte costituisce un apprezzamento di fatto riservato al giudice di merito, è però anche vero che tale apprezzamento deve essere congruamente e logicamente motivato, altrimenti non può sottrarsi al sindacato della Corte di Cassazione, qualora l'indagine sulla ammissibilità delle prove rifletta un punto decisivo della causa, il quale si ha anche in un elemento singolo della fattispecie concreta dedotta in giudizio, che, di per se o come mezzo al fine, abbia l'efficienza di condurre ad una decisione diversa da quella adottata: tale efficienza può consistere nell'attitudine a rendere ammissibile un mezzo istruttorio, senza il quale si toglierebbe alla parte la possibilità di conseguire, nel quadro dell'attività processuale, il raggiungimento del fine per cui agisce o resiste ».

*Per fatto decisivo, ai sensi dell'art. 360, n. 5 della legge di rito, deve intendersi non la deduzione o l'argomentazione che la parte ritiene rilevante a sostegno della sua tesi, bensì una circostanza obiettiva acquisita alla causa e idonea a determinare una decisione diversa da quella adottata (11).*

(11) Cfr. Cass., 21 maggio 1964, n. 1254, citata alla nota precedente, nonché, in senso conforme alla massima della sentenza in rassegna, Cass., 22 febbraio 1964, n. 383, *Giust. civ.*, Mass. Cass., 1964, 164 (sub 2).

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 16 febbraio 1965, n. 254 - Pres. Torrente - Est. Giannattasio - P.M. Criscuoli (conf.) - Società edilizia Vigna Clara (avv. Pallottino) c. Comune di Roma (avv. Marchetti).**

**Costituzione della Repubblica - Diritto di indennizzo per l'espropriazione per p.u. - Portata - Limite del potere discrezionale del legislatore ordinario nella determinazione dei criteri per la liquidazione della indennità di espropriazione.**

(Cost., art. 42).

**Piano regolatore - Piano regolatore di massima della città di Roma - Manifesta infondatezza dell'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 d.l. 6 luglio 1931, n. 981, convertito con modificazioni nella l. 24 marzo 1932, n. 355.**

(Cost., art. 42; d.l. 6 luglio 1931, n. 981, conv. con modificazioni nella l. 24 marzo 1932, n. 355, art. 4).

**Espropriazione per p.u. - Piano regolatore di massima della città di Roma - Criterio per la determinazione del « puro valore venale » ai fini della liquidazione dell'indennità di espropriazione delle aree destinate a strade, piazze e spazi di uso pubblico.**

(d.l. 6 luglio 1931, n. 981, conv. con modificazioni nella l. 24 marzo 1932, n. 355, art. 4).

**Espropriazione per p.u. - Pubblicazione del piano regolatore edilizio - Costruzioni, piantagioni e migliorie fatte dopo la pubblicazione del piano - Obblighi dei proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi di uniformarsi, in caso di nuove costruzioni o di ricostruzioni o modificazioni di costruzioni preesistenti, alle norme tracciate nel piano.**

(l. 25 giugno 1865, n. 2359, artt. 43, 89).

**Piano regolatore - Piano regolatore di massima della città di Roma - Piani particolareggiati - Efficacia.**

(d.l. 6 luglio 1931, n. 981, conv. con modificazioni nella l. 24 marzo 1932, n. 355, art. 3).

*L'indennizzo previsto dall'art. 42 della Costituzione non significa necessario ristoro integrale del sacrificio subito dal proprietario per effetto dell'espropriazione per p.u., ma il massimo di contributo e di riparazione, che, nell'ambito degli scopi d'interesse generale, la p.a. può garantire all'interesse privato, secondo una valutazione, i criteri della quale spetta al legislatore fissare nell'esercizio dei suoi poteri discrezionali.*

*Il legislatore ordinario può, quindi, temperare il criterio generale di liquidazione, fondato sul valore venale, secondo un apprezzamento insindacabile in sede di legittimità costituzionale, purché contenuto nel limite del precetto costituzionale, il quale vieta che l'indennizzo sia apparente e meramente simbolico (1).*

*E, pertanto, manifestamente infondata l'eccezione di illegittimità costituzionale dell'art. 4 r.d.l. 6 luglio 1931, n. 981, convertito nella l. 24 marzo 1932, n. 355, per preteso contrasto con l'art. 42 della Costituzione, poiché, dovendo l'importo dell'indennità di espropriazione ai sensi di tale disposizione essere determinato sulla media del valore venale e del valore legale del bene, ne risulta una indennità che, sia pure d'importo minore rispetto a quella liquidata tenendo conto del valore venale al tempo dell'espropriazione, non può dirsi del tutto irrisoria rispetto a tale valore (2).*

*Il « puro valore venale » del terreno, a cui deve ragguagliarsi l'indennità di espropriazione delle aree destinate dal piano regolatore di Roma a strade, piazze e spazi di uso pubblico, va determinato con esclusione del carattere della edificabilità. Tale restrizione, però, non può portarsi fino al punto da dover considerare come economicamente rilevante il solo fattore agricolo, ma occorre tener conto di tutti i fattori economici obiettivamente influenti, come ad esempio quello di collegamento tra proprietà finitime o con beni pubblici, o la destinazione a giardino o a parcheggio (3).*

(1) Cfr. Corte Costituzionale, 25 maggio 1957, n. 61, *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 695; 9 luglio 1959, n. 41, *Id.*, 1959, 701; 29 dicembre 1959, n. 67, *Ibidem*, 1175; 18 febbraio 1960, n. 5, *Id.*, 1960, 64; in dottrina v. MORZO e PIRAS, *Espropriazione e « pubblica utilità »*, *Giurisprudenza costituzionale*, 1959, 151-224, in part. 215 e segg.; BARTOLOMEI F., *Procedimento espropriativo ed indennizzo secondo la Costituzione*, *Ibidem*, 1177-1189; MORZO, *Ancora in tema di espropriazione e di regime delle proprietà*, *Id.*, 1960, 65-68.

(2) Cfr. Cass., 19 febbraio 1964, n. 374, *Foro it.*, Mass., 1964, 91.

(3) Cfr. Cass., 19 luglio 1961, n. 1753, *Id.*, Rep., 1961, voce *Piano regolatore* ecc., c. 1862, nn. 125-126.

*Gli articoli 43 e 89 della legge organica sulle espropriazioni per p.u. si applicano entrambi nell'ambito di un piano regolatore: il primo, in pendenza di un'espropriazione, per evitare maggiori oneri all'ente espropriante, stabilisce l'irrilevanza nel calcolo dell'indennità espropriativa delle costruzioni, piantagioni e migliorie fatte sul suolo compreso fra quelli da espropriarsi; il secondo, allo scopo di prevenire e tutelare l'esatta applicazione ed esecuzione di un piano regolatore, per quanto si riferisce alla edificabilità sancita nel piano stesso, stabilisce l'obbligo per i proprietari dei terreni e degli edifici in esso compresi, dal giorno della pubblicazione del medesimo, di uniformarsi alle norme in esso tracciate ove intendano eseguire nuove costruzioni o riedificare quelle esistenti (4).*

*Mentre i piani regolatori approvati in virtù della legge 25 giugno 1865, n. 2359 avevano efficacia di piani esecutivi, per il piano regolatore di Roma del 1932 tale efficacia è rimessa ai piani particolareggiati. Detti piani non equivalgono soltanto a dichiarazione di pubblica utilità, ma sono anche piani esecutivi e dalla data della loro pubblicazione deriva un complesso di vincoli per le proprietà private comprese nelle zone da essi contemplate, onde da quel momento i proprietari delle aree destinate a strade ed a spazi pubblici devono astenersi dal compiere qualsiasi trasformazione dei beni che li renda inadatti all'esecuzione dell'opera (5).*

(4) Cfr. Cass., Sez. Un., 16 febbraio 1965, nn. 225 e 256, *Giur. it.*, Mass., 1965, 70 (sub c) e 71 (sub c).

(5) Conf. Cass., Sez. Un., 16 febbraio 1965, nn. 255 e 256, *Giur. it.*, Mass., 1965, 70 (sub d) e 71 (sub d); v. anche Cass., 14 aprile 1964, n. 895, *Foro it.*, Mass., 1964, 228, ove si avverte che « nel sistema della legge sul piano regolatore di Roma la dichiarazione di pubblica utilità delle singole opere di esecuzione del piano non deriva dall'approvazione del piano regolatore di massima avente un contenuto del tutto generale e programmatico, ma dall'approvazione dei singoli piani particolareggiati di esecuzione previsti dall'art. 3 della stessa legge e in conformità di quanto poi esplicitamente stabilito dal successivo art. 16 stessa legge », nonché Cass., Sez. Un., 7 dicembre 1964, n. 2858, in questa *Rassegna*, 1965, I, ... (sub 2). Per quanto concerne la proroga del termine dei piani particolareggiati v. Cons. Stato, Sez. IV, 30 ottobre 1963, n. 651, in questa *Rassegna*, 1964, I, 338 ed *ivi* nota di riferimenti ed osservazioni.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 marzo 1965, n. 415 - Pres. Pece - Est. Spagnoletti - P.M. Gedda (conf.) - Turrini (avv. Bilotta) c. Azienda di Stato per i Servizi Telefonici A.S.S.T. (avv. Stato Santoro-Passarelli).**

**Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Testo unico delle leggi sulla rappresentanza e difesa in giudizio dello**

**Stato - Disciplina delle notificazioni alle Amministrazioni dello Stato - Eccesso di delega legislativa - Manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale.**

(Cost., art. 77; d.l. 5 aprile 1925, n. 397, convertito nella l. 21 marzo 1926, n. 597, art. 3; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611; l. 25 maggio 1958, n. 260).

**Amministrazione dello Stato e degli enti pubblici - Notificazione ad Amministrazione statale di ricorso per cassazione non eseguita presso l'Avvocatura Generale dello Stato - Nullità assoluta ed insanabile, rilevabile d'ufficio - Sussiste.**

(c.p.c., art. 144; t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, art. 11; l. 25 maggio 1958, n. 260, art. 1).

*È manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle norme del t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611 e, segnatamente, dell'art. 11 del medesimo per eccesso di delega legislativa: non si può, infatti, affermare che il potere esecutivo abbia travalicato l'ambito delle facoltà accordategli dalla legge, modificando col t.u. 1933 n. 1611 norme legislative al di là della delegazione ricevuta. In particolare, l'art. 11 del citato testo unico ha effettuato una migliore sistemazione della materia, senza peraltro apportare alcuna modifica sostanziale alla legge del 1925. Comunque, anche nella denegata ipotesi ammissiva di tale eccesso di delega, ogni questione resta superata, per essere state le predette norme recepite nell'ordinamento vigente. Ed invero, l'art. 144 del codice di procedura civile, prima, e la legge 25 marzo 1958, n. 260, poi, col recepire le norme procedurali anteriormente emanate nella materia considerata, hanno impresso loro un indiscutibile crisma di legittimità (1).*

*Pur avendo attenuato le conseguenze dell'erronea identificazione dell'organo investito della rappresentanza della p.a., la legge 25 marzo 1958, n. 260, sia pure parzialmente modificando l'art. 11 del t.u. n. 1611 del 1933, ha mantenuto ferme le disposizioni del medesimo, in virtù delle quali è comminata la nullità delle notificazioni degli atti giudiziari alle amministrazioni statali non eseguite presso il competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato e, quindi, la nullità della notificazione di un ricorso per cassazione effettuato presso un'Avvocatura Distrettuale. Tale nullità assoluta non è comunque sanabile, in quanto la norma*

---

(1) Per l'esclusione del contrasto delle norme del codice di procedura civile (art. 25) e del t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611 (artt. 6, 7, 8, 10) con le disposizioni della Costituzione concernenti il principio di eguaglianza, il diritto di difesa e la precostituzione del giudice v., a sua volta, Corte costituzionale, 22 dicembre 1964, n. 118, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1017 e segg.

*speciale, richiamata dall'art. 144 del codice di rito, prevale sul principio generale di sanatoria previsto dall'ultima parte dell'articolo 156 stesso codice (2).*

---

(2) Conf. Cass., 29 gennaio 1964, n. 235, *Giur. it.*, Mass., 1964, 74; 16 luglio 1963, n. 1948, *Foro it.*, Mass., 1963, 565; 6 febbraio 1963, n. 193, *Ibidem*, 56; 21 dicembre 1962, n. 3419, *Riv. leg. fisc.*, 1963, 703. Sulla nullità insanabile per mancata notifica della citazione in giudizio di un'Amministrazione statale presso il competente ufficio dell'Avvocatura dello Stato v. Cass., 22 dicembre 1964, n. 2964, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1109 (*sub* 2: 1110).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 17 marzo 1965, n. 452 - Pres. Civiletta - Est. Berri - P.M. Toro (conf.) - Comune di Piacenza (avv. Chiappelli, Negri, Corapi) c. Amministrazione delle Finanze dello Stato (avv. Stato Gargiulo).

**Enti pubblici - Capacità di donare - Sussiste.**

(c.c. 1865, art. 2; c.c. vigente, artt. 11, 774).

*Sussiste la capacità degli enti pubblici a donare, allorché l'atto di liberalità miri al conseguimento di fini di pubblico interesse. Tali fini non debbono essere necessariamente quelli istituzionali dell'ente, essendo sufficiente che essi coincidano con quelli cui è diretta l'attività dello Stato o di altro ente pubblico. I suddetti principi valgono anche per le donazioni effettuate dalle persone giuridiche pubbliche sotto il vigore del codice abrogato (1).*

---

(1) Sulla prima parte della massima v. Cass., 15 luglio 1964, n. 1906, in questa *Rassegna*, 1964, I, 729 ed ivi nota di riferimenti di giurisprudenza e dottrina. Sulla seconda parte della massima v., in senso conforme, Cass., 11 febbraio 1958, n. 422, *Sett. Cass.*, 1958, 86; ma si veda, peraltro, il primo capoverso dell'art. 1052 c.c. 1865.

## SEZIONE QUARTA

### GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 novembre 1964, n. 1277 - Pres. Potenza - Est. Melito - Chiampo (avv.ti Alliaudi e Magrone) c. Ministero Interno (avv. Stato Coronas).

**Giustizia amministrativa - Esecuzione di giudicato - Inerzia della p.a. - Prefissione di termine - Giurisdizione del Consiglio di Stato - Sussiste.**

**Espropriazione per p.u. - Decreto di espropriazione annullato dal Consiglio di Stato - Obbligo di restituire i beni occupati - Sussiste.**

*Quando, in sede di esecuzione del giudicato amministrativo, il Consiglio di Stato non possa materialmente sostituirsi all'Amministrazione nel compimento dell'attività che questa deve discrezionalmente compiere, il Consiglio stesso può e deve dichiarare l'obbligo dell'Amministrazione di adottare i provvedimenti necessari per l'esecuzione del giudicato, fissando allo stesso un termine entro il quale essa deve compiere gli atti necessari (1).*

*Annullato dal Consiglio di Stato un provvedimento prefettizio di espropriazione per invalidità derivata, e cioè per essere stato emesso sul presupposto di una determinazione di indennità liquidata in base a norme che siano state dichiarate incostituzionali, l'Amministrazione, finché non si sia adottato un nuovo e legittimo decreto di espropriazione, deve porre in essere l'attività necessaria per restituire agli aventi diritto gli immobili illegittimamente detenuti (2).*

#### (1-2) Giudizio di ottemperanza e motivazione della decisione.

L'interesse maggiore della decisione annotata non è tanto nella ripetizione del principio, già tre volte affermato (1), che il giudice amministrativo possa prefiggere un termine all'amministrazione per conformarsi al precedente giudicato, quanto piuttosto in una mancata corrispondenza tra eccezioni sollevate dall'ammi-

---

(1) Cfr., da ultimo, la decisione 13 novembre 1963, n. 740 del Consiglio di Stato, in questa *Rassegna*, 1954, I, 343. La tesi suscita perplessità già messe in evidenza nella nota redazionale a questa pronuncia. Basterà qui aggiungere come il rilievo dell'interesse pubblico, cui si accennava in quella sede, per inferirne che la valutazione dell'opportunità di ripri-

*Omissis.* — Il ricorso è ammissibile ed è fondato.

Non può, infatti, ritenersi esatta la tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale il ricorrente avrebbe proposto una domanda esulante dalla giurisdizione del Consiglio di Stato, in quanto diretta a richiedere una pronuncia di restituzione di un bene ad un privato da parte della p.a.: al contrario, deve dirsi che nella specie la pronuncia dell'obbligo di conformarsi al giudicato amministrativo può consistere proprio e soltanto nella pronuncia che imponga il rilascio. Secondo la pacifica giurisprudenza in materia, quando in sede di esecuzione del giudicato il Consiglio di Stato non possa materialmente sostituirsi all'Amministrazione nel compimento dell'attività che questa deve discrezionalmente compiere, il Consiglio stesso ben può e deve dichiarare l'obbligo dell'Amministrazione di adottare i provvedimenti

---

nistrazione resistente in sede di ricorso *ex art. 27 n. 4* ed *iter* logico della pronuncia: situazione che si profila in tesi come un difetto di motivazione e per intender la quale occorre rifarsi brevemente alla fattispecie decisa.

La decisione del Consiglio di Stato, della cui esecuzione si discuteva in questa sede, è quella del 27 febbraio 1963, n. 115 (*Foro it.*, 1963, III, 197), con la quale veniva dichiarato illegittimo, e pertanto annullato, un decreto di espropriazione di un fondo del ricorrente in favore del demanio dello Stato: trattavasi, più precisamente, di un'area sulla quale era stata costruita un'opera di protezione antiaerea, cui si rendeva applicabile lo speciale procedimento espropriativo del d.lg. 11 marzo 1948, n. 409. In quella sede il Consiglio di Stato, preso atto che nel frattempo era intervenuta la dichiarazione di illegittimità costituzionale della norma di cui all'art. 2, primo e secondo comma, di tale decreto, secondo la quale la determinazione della indennità di espropriazione per costruzione di opere antiaeree avrebbe dovuto essere riferita al momento dell'occupazione (2), dichiarava illegittimo per invalidità derivata (3) il decreto di espropriazione emesso sul presupposto di un siffatto procedimento di liquidazione di indennità.

Proposto successivamente giudizio di ottemperanza *ex art. 27, n. 4*, in questa sede — tra le altre eccezioni — l'amministrazione resistente sosteneva di non essere tenuta a reintegrare il ricorrente nel possesso dell'immobile *de quo*, perché l'appartenenza di tale immobile al demanio dello Stato non sarebbe risultata dall'espropriazione, a suo tempo compiuta, quanto piuttosto da un passaggio di proprietà *ope legis* — a sensi dell'art. 5 del decreto n. 409/48 — completamente indipendente dal procedimento espropriativo. Ma il Consiglio di Stato, come risulta chiaramente dalla lettura della motivazione, non avvedendosi della novità della eccezione

---

stinare la situazione preesistente all'atto annullato è istituzionalmente riservata alla sfera discrezionale della p.a., sia particolarmente evidenziato dalla specie in esame, in cui la incidenza dell'interesse pubblico è portata fino al limite massimo della previsione legislativa di un passaggio di proprietà *ope legis* in capo all'Amministrazione (art. 5 d.l. 11 marzo 1948, n. 409).

(2) La sentenza 29 dicembre 1959, n. 67, della Corte Costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma in questione, si legge in *Giur. cost.*, 1959, 1177, con nota di BARTOLOMEI.

(3) La declaratoria di illegittimità per invalidità derivata si riconnette ad una categoria concettuale sulla quale cfr. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1959, 332 segg.



necessari per l'esecuzione del giudicato, fissando alla stessa un termine entro il quale essa deve compiere gli atti necessari (tra le altre: Consiglio di Stato, Sez. V, 31 ottobre 1959, n. 706).

Nemmeno ha pregio il tentativo compiuto dalla difesa dell'Amministrazione per dimostrare che l'Amministrazione non sarebbe tenuta a reintegrare il dr. Chiampo nel possesso dell'immobile *de quo*, perché tale immobile sarebbe proprietà dello Stato, non per l'espropriazione a suo tempo compiuta, ma *ope legis*, per effetto del d.l. n. 409 del 1948, nei cui confronti l'intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale ad opera della Corte Costituzionale avrebbe rilevanza solo per quanto attiene alla determinazione dell'indennità. Tale assunto è in netto contrasto con la decisione 27 febbraio 1963, n. 115 della IV Sezione del Consiglio di Stato, di cui qui si chiede l'esecuzione: la decisione, invero,

---

portata al suo esame, ed inquadrandola anzi, per un evidente sfasamento di prospettiva, nella questione della legittimità dell'espropriazione (già risolta con il precedente giudizio), si limitava a prendere atto della mancata restituzione dell'immobile in rapporto al giudicato già formatosi, accogliendo per l'effetto il ricorso nella sua interezza.

Ora, è bene sottolineare, come quello che qui più particolarmente interessa non sia tanto la questione di merito circa la fondatezza dell'eccezione di cui si è detto, quanto piuttosto il rilievo che ad essa avrebbe dovuto darsi in motivazione della decisione. Si prospetta, cioè, il quesito, se in linea strettamente teorica il Consiglio di Stato, in sede di ricorso *ex art. 27, n. 4*, sia tenuto ad esaminare le varie eccezioni che di volta in volta vengono sollevate dall'amministrazione per giustificare l'inottemperanza del precedente giudicato.

Come è noto, la ricca elaborazione dottrinale che si è venuta formando sull'istituto che ne occupa è ben lungi dall'aver raggiunto risultati definitivi, o quanto meno concordi (4). Pur nella molteplicità delle varie impostazioni, sembra, tuttavia, possibile ritenere la soluzione positiva del quesito proposto.

---

(4) Prescindendo dalle opere di carattere generale e limitando la citazione agli studi più recenti e significativi, basterà ricordare: GUGLIELMI, *L'obbligo dell'Amministrazione di conformarsi al giudicato*, in questa *Rassegna*, 1953, I segg.; *Id.*, *Circa i limiti della giurisdizione del Consiglio di Stato in ordine al ricorso per l'esecuzione del giudicato*, in *Giur. compl. Cass. civ.*, 1953, IV, 155 segg.; MIELE, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato rispetto all'attuazione delle decisioni del giudice amministrativo*, in *Foro amm.*, 1953, II, I, 183 segg.; NIGRO, *Sulla natura giuridica del processo di cui all'art. 27, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1954, I, 228 segg.; PISCIONE, *Giuste ed ingiuste applicazioni dell'art. 27, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato*, in *Cons. Stato*, 1958, II, 260 segg.; PONTICELLI, *La giurisdizione di merito del Consiglio di Stato*, Milano, 1958, 147 segg.; ROMANO, *In tema di esecuzione del giudicato contro la p.a.*, in *Foro pad.*, 1959, I, 1121 segg.; BENVENUTI, *Valore delle pronunce ex art. 27, n. 4 t.u. Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, 478 segg.; GIANNINI M. S., *Contenuto e limiti del giudizio di ottemperanza*, *ivi*, 1960, 442 segg.; SANDULLI, *Consistenza ed estensione dell'obbligo delle autorità amministrative di conformarsi ai giudicati*, *ivi*, 1960, 394 segg.; *Id.*, *Il giudizio davanti al Consiglio di Stato*, Napoli, 1963, 167 segg.; MONTESANO, *Sui limiti di applicazione dell'art. 27, n. 4, t.u. sul Consiglio di Stato in materia di obbedienza al giudicato civile*, in *Foro it.*, 1960, IV, 156 segg.; CANNADA BARTOLI, *Appunti sul contraddittorio del processo ex art. 27, n. 4, della legge sul Consiglio di Stato*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, 1553; PIRAS, *Interesse legittimo*

prese in esame ed ampiamente discusse la sentenza 22 dicembre 1959 della Corte Costituzionale e dimostrò che essa si applicava anche al caso sottoposto al suo esame, dichiarando espressamente che in esso una fase essenziale dello speciale procedimento espropriativo (quella cioè attinente alla determinazione dell'indennità, che insieme agli altri adempimenti susseguenti costituisce un presupposto essenziale del provvedimento conclusivo del Prefetto) era stata realizzata sulla base di norme dichiarate incostituzionali e divenute inefficaci, onde l'atto impugnato appariva illegittimo per invalidità derivata, e concludendo, quindi, con il disporre l'accoglimento del ricorso e il conseguente annullamento del decreto del Prefetto di Torino 7 marzo 1956.

Non v'è dubbio, perciò, che dalla suddetta decisione derivava per l'Amministrazione il preciso obbligo di porre in essere l'attività necessaria per la restituzione al dr. Chiampo dell'immobile da essa illegittimamente detenuto, e che il contegno spiegato dal Ministero, soprattutto attraverso la nota 29 ottobre 1963 e con l'interessamento della Prefettura di Torino perché rinnovasse la procedura espropriativa applicando il d.l. n. 409 del 1948 e determinando l'indennità in base alla legge del

---

Già secondo una definizione, che di recente è stata autorevolmente posta, il dovere dell'amministrazione di conformarsi al giudicato non implica la necessità di realizzare il risultato concreto, a tutela e in funzione del quale si mosse il soggetto che intentò il giudizio vittorioso, bensì soltanto la realizzazione di una situazione di fatto, che non contrasti in alcun modo con i profili di diritto affermati dal giudice con specifico riferimento all'oggetto della controversia e posti a base della pronuncia passata in giudicato (5). Corollario di questa definizione è l'ulteriore affermazione che soltanto nel caso che il giudicato, cui l'amministrazione debba conformarsi, enunci che questa non opera *secundum ius* se non tenendo un determinato comportamento (quello e quello soltanto), al quale sia categoricamente tenuta, l'obbligo di conformarsi non può dirsi osservato qualora l'amministrazione non tenga quel comportamento. Quando invece la situazione giuridica riscontrata dal giudice possa essere ugualmente eliminata per più vie, l'amministrazione si conformerebbe al giudicato purché prenda una qualsiasi delle vie aperte alla sua scelta (6).

Due sono dunque i punti che vanno tenuti ben fermi: 1) l'obbligo dell'amministrazione è vincolato quanto al risultato ultimo cui deve tendere l'attività posta in essere in attuazione del giudicato ma non quanto al mezzo di volta in volta prescelto (salvo casi eccezionali); 2) i limiti di quest'obbligo sono segnati dall'ambito dell'oggetto della controversia in relazione al quale si è formato il giudicato.

Questi concetti sono particolarmente evidenziati nel caso di specie. Se è vero, come afferma una cospicua dottrina, che l'oggetto del giudizio innanzi al giudice

---

e *giudizio amministrativo*, Milano, 1962, II, 666 segg.; VIGNOCCHI, *Fondamento, limiti, sviluppi dell'azione di adempimento del giudicato contro la p.a.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1962, 1390; VECCHIONE, *L'esecuzione del giudicato amministrativo*, *ivi*, 1963, 925.

(5) Così testualmente SANDULLI, *Consistenza cit.*, 427.

(6) Così ancora SANDULLI, *op. cit.*, 429.

1865, concreti invece chiaramente un'attività diretta a non applicare, ma anzi a contrastare, il giudicato del Consiglio di Stato.

Comunque, giacché non si è adottato un nuovo e legittimo decreto di espropriazione, l'Amministrazione è senza titolo per trattenere in suo possesso il bene.

Ne consegue che il ricorso del dr. Chiampa va accolto e che deve, pertanto, fissarsi all'Amministrazione un termine — che appare congruo contenere in novanta giorni dalla comunicazione della presente decisione — per il compimento degli atti necessari a dare piena, completa esecuzione al giudicato formatosi sulla precedente decisione 27 febbraio 1963, n. 115, di questa stessa Sezione, provvedendo, cioè, a restituire nella piena disponibilità del ricorrente l'immobile oggetto della procedura espropriativa a suo tempo annullata in sede giurisdizionale. — (*Omissis*).

---

amministrativo è il provvedimento impugnato (7), il giudicato che si forma in relazione ad una pronuncia di annullamento di un decreto di espropriazione si limiterà all'accertamento dell'illegittimità di quest'ultimo e conseguentemente della illiceità dell'eventuale ulteriore occupazione del bene da parte della p.a. che sia fondata sulla pretesa di tenere fermo l'atto annullato (oltre naturalmente all'eliminazione dell'atto stesso) (8). Nessun accertamento risulterà invece in ordine alla più generale questione della titolarità del diritto di proprietà sul bene, sia perché il Consiglio di Stato, quale giudice degli interessi, non può emettere pronunce attributive di diritti, sia perché — quand'anche si volesse ritenere che un accertamento in rapporto alla spettanza del diritto è stato pur fatto quale condizione del ricorso per annullamento — si tratterebbe comunque di un punto pregiudiziale della decisione, che non può essere coperto dal giudicato.

---

(7) Cfr. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa*, Padova, 1953, 212 segg.; ROMANO A., *La pregiudizialità nel processo amministrativo*, Milano, 1958, 260 segg.; CASSARINO, *Le situazioni giuridiche e l'oggetto della giurisdizione amministrativa*, Milano, 1956, 339 segg. In senso contrario cfr. PIRAS, *op. cit.*, 262 segg. Una posizione intermedia è quella di SANDULLI, *Il giudizio*, cit., 51 segg., secondo il quale oggetto del giudizio amministrativo sarebbe sia l'esistenza di un pregiudizio ad un bene (interesse o diritto soggettivo) di pertinenza del ricorrente, sia la ascrivibilità di tale pregiudizio a un provvedimento amministrativo invalido. Tuttavia nel pensiero dello stesso insigne autore gli interessi sostanziali protetti dall'ordinamento si configurano, da un lato, come presupposto della legittimazione del ricorrente, dall'altro, come presupposto della giurisdizione: ciò che — se non mi inganno — sembra legittimare la conclusione che essi siano fuori dell'oggetto del provvedimento del giudice, e dunque fuori del giudicato (sul punto cfr. SANDULLI, *op. cit.*, 50, 61, 411 segg.).

(8) Può anche ammettersi che una pronuncia di tal fatta implichi l'obbligo per l'Amministrazione di restituire il bene espropriato, ma ciò sempre sul presupposto di una occupazione tuttora in atto che la p.a. pretenda di giustificare unicamente sulla scorta del provvedimento di espropriazione. In altri termini, i limiti del giudicato operano nel senso che l'obbligo di restituzione scaturisce condizionato dall'eliminazione del provvedimento ablativo e quindi sussiste solo in quanto si pretenda di ricavare l'autorizzazione a continuare nell'occupazione dal mantenimento dell'atto annullato, non anche quando si faccia ricorso a un diverso fatto giustificativo che sia fuori del giudicato.

E allora, se l'amministrazione, pur acquietandosi all'annullamento del decreto di espropriazione, deduca tuttavia di non intendere restituire il bene perché di proprietà demaniale per altra via, di guisa che una eventuale restituzione non ripristinerebbe la situazione di diritto, ma ne creerebbe una nuova di contrasto, essa — facendo salvo il giudicato che si è formato nell'atto — si limita a chiarire le ragioni del proprio comportamento solo apparentemente inottemperante. È poi chiaro che il Consiglio di Stato, appunto perché giudice degli interessi, non potrà decidere della controversia di proprietà così sollevata, ma dovrà limitarsi a valutarla sotto la più ridotta qualificazione di motivo di opportunità (merito) della mancata restituzione del bene (9).

Questa impostazione acquista particolare rilievo in quella prospettazione che ravvisa nel ricorso *ex art. 27, n. 4* un giudizio promosso avverso un provvedimento di silenzio-rifuto con il quale l'amministrazione, sulla scorta di vere o presunte ragioni di opportunità, denegherebbe l'esecuzione del giudicato (10). Se è vero che il tema su cui si apre il contraddittorio tra le parti è quello della opportunità-inopportunità di ottemperare, e pur dando per ammesso che non venga invece in discussione il diritto del privato in ordine al bene garantendogli dalla pronuncia del giudice né l'obbligo dell'amministrazione di ottemperare (11), è allora evidente che il giudizio *ex art. 27, n. 4* non possa risolversi in un meccanismo di ineluttabile adeguamento al giudicato precedente (ché, tra l'altro, non se ne intenderebbe la utilità), ma si articoli piuttosto in un contrasto di parti da svolgersi secondo i consueti criteri di contraddittorio: con l'ulteriore conseguenza che le eccezioni sollevate dall'amministrazione dovranno pur essere prese in esame e valutate fuori dello schema di conformità al giudicato, per quello che sono e in vista di quella valutazione di opportunità che si è detto essere funzione del giudizio di ottemperamento (12).

Ma, si dice, il ricorso *ex art. 27, n. 4*, quando sia rivolto ad ottenere la ottemperanza ad una pronuncia del giudice amministrativo, diventa un giudizio di esecuzione (13). La questione è di troppo impegno perché possa essere affrontata in

(9) Si potrebbe obiettare che — una volta ritenuto che l'annullamento di un decreto di espropriazione non costituisca giudicato sulla proprietà del bene — il ricorso *ex art. 27, n. 4* per ottenere la restituzione sarebbe a rigore sempre inconfidente, non essendoci qui il primo termine di confronto per il giudizio di ottemperanza (e cioè l'obbligo di restituzione del bene): o quanto meno — poiché entro determinati limiti (cfr. nota 8) questo obbligo può risultare già precisato con la pronuncia della cui esecuzione si tratta — che in tal modo si apre la via alla possibilità di sostanziali inottemperanze sotto la maschera di un formale ossequio al giudicato sull'atto e con il sussidio di eccezioni di titolarità del diritto anche di scarsa fondatezza. Ma si tratta di un inconveniente di quell'estensione del giudizio di ottemperanza alle decisioni dei giudici amministrativi che si suole curiosamente rivendicare come una conquista per la tutela del privato contro ipotetiche angherie della p.a. Siffatta estensione, già criticata da GUGLIELMI, *L'obbligo cit.*, ma poi generalmente invalsa nella prassi giurisprudenziale e dottrinale, è stata di recente sottoposta a penetranti rilievi da VECCHIONE, *op. cit.*, 927 segg.

(10) Si tratta, com'è noto, di una acuta tesi di GIANNINI, esposta, oltreché nel citato *Contenuto e limiti del giudizio di ottemperanza*, anche nelle lezioni su *La Giustizia amministrativa*, Roma, 1959, 339 segg.

(11) GIANNINI, *Contenuto cit.*, 459.

(12) Salvo che, ben s'intende, l'Amministrazione non pretenda di riproporre questioni già coperte dal giudicato.

(13) L'affermazione ricorre anche presso quegli autori i quali rigettano la costruzione come giudizio di esecuzione dell'ipotesi normale del ricorso *ex art. 27, n. 4*.

(14) GIANNINI, *Contenuto cit.*, 476.

(15) Citata da GUGLIELMI, *L'obbligo dell'Amministrazione cit.*, 4.

(16) Per una lucida puntualizzazione di questo concetto cfr. GUGLIELMI, *op. loc. cit.*

questa sede. Mi limiterò ad osservare che anche un inquadramento dogmatico di questo tipo non può valere ad escludere ogni possibilità di contraddittorio, posto che pure nel giudizio di esecuzione eventuali eccezioni del debitore possono farsi valere nelle forme dell'opposizione, e, dunque, si dovrebbe ritenere che le contestazioni mosse dalla amministrazione resistente si inquadrino in una sorta di opposizione all'esecuzione, su cui il Consiglio di Stato è chiamato a decidere anche sotto il profilo di opportunità. Un autorevole spunto in tal senso è nel citato lavoro di GIANNINI (14): basterà aggiungere, per i fini che qui interessano, come il caso di specie sia una interessante applicazione dell'ipotesi teorica prospettata.

Ritenere diversamente significherebbe, del resto, giungere agli estremi di certa giurisprudenza (15) che finisce con lo svuotare il ricorso di ottemperanza di ogni pratico rilievo, con la ulteriore conseguenza di proporre una ricostruzione dogmatica dell'istituto che non si saprebbe come qualificare (16).

Qui occorre reagire contro iterazioni di siffatto atteggiamento che ricorrono anche di recente nella nostra dottrina: così VIGNOCCHI, *op. cit.*, I, 398, secondo il quale il dovere di conformarsi al giudicato amministrativo non potrebbe non presentarsi come assolutamente tassativo « poiché ogni valutazione sulla rispondenza dell'atto originario da riformare alle esigenze del pubblico interesse è stata operata nel giudizio antecedente dallo stesso giudice amministrativo, né vi è ragione per una sua reiterazione »: dove — a parte il consueto rilievo che non si saprebbe allora che senso dare al ricorso *ex art. 27, n. 4* — sembra evidente la petizione di principio, posto che qui non si tratta più di giudizio sulla legalità od opportunità dell'atto originario, bensì della situazione globale che risulta e dall'atto e da tutto il successivo comportamento della amministrazione, anche tenendo conto di eventuali fatti sopravvenuti: il che, come ognuno sa, è tipico dell'opposizione all'esecuzione.

Sotto un diverso profilo, la soluzione, che qui si è tentato di delineare, è stata prospettata ma sottoposta a critica da VECCHIONE, *op. cit.*, 942, nota 47, per il quale, dovendosi qualificare il giudizio *ex art. 27, n. 4* come procedimento di esecuzione del precedente giudicato, a nulla rileverebbero fatti intervenuti in prosieguo di tempo e — d'altra parte — non sarebbe concepibile che fatti sopravvenuti possano conferire legittimità ad una manifestazione di volontà in precedenza concretatasi. Sul primo punto basterà richiamare quanto si è detto circa il tipico atteggiarsi delle eccezioni deducibili in sede di opposizione all'esecuzione. Sulla seconda affermazione occorre dire che essa è frutto di confusione tra il primo provvedimento (quello annullato) e — se si accetta l'imputazione di GIANNINI — il successivo atto di silenzio-rifiuto, ovvero, con più generica formula, la situazione da cui risulta l'inottemperanza.

È fin troppo chiaro che nessun fatto sopravvenuto possa conferire legittimità ad un atto che sia stato già definitivamente annullato: ma quando si parla di sopravvenienza di fatti che possano legittimare un determinato comportamento si ha riferimento al secondo degli atti ipotizzati (in tesi, il silenzio-rifiuto), rispetto al quale il fatto legittimante sarà di regola precedente e non posteriore.

In altri termini, quando l'amministrazione invoca determinate circostanze per giustificare la inottemperanza, essa non tenta di convalidare *ex post* l'atto annullato (né lo potrebbe), ma si limita a dedurre le ragioni di quella inottemperanza che costituisce precisamente l'oggetto del ricorso *ex art. 27, n. 4*: di tal che non sembra fare buon governo di legge quella decisione che si limiti a disattendere tali ragioni con un semplice richiamo al giudicato (che è, giova ripeterlo, fuori questione) e, dunque, senza adeguata motivazione.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 27 gennaio 1965, n. 74 - Pres. De Marco - Est. Urciuoli - Provveditorato al Porto di Venezia (avv.ti Benvenuti e Franco) c. Presidenza del Consiglio (avv. Stato Chiarotti).

**Atto amministrativo - Atto dichiarativo - Obbligo di motivazione - Non sussiste.**

**Enti pubblici - Provveditorato al Porto di Venezia - Controllo della Corte dei Conti - Necessità.**

*Non esiste obbligo di motivazione in quei provvedimenti amministrativi che, per essere meramente ricognitivi dell'esistenza dei requisiti e condizioni previsti dalla norma, non implicano alcun margine di discrezionalità (1).*

*Il Provveditorato al Porto di Venezia è un ente pubblico di interesse non esclusivamente locale, che deve essere sottoposto al controllo della Corte dei Conti a' sensi degli artt. 2 e 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (2).*

---

(1-2) Cfr. l'analoga decisione 10 febbraio 1965, n. 152, resa nei confronti dell'Ente Autonomo del Porto di Napoli, in questa *Rassegna*, *ultra*, 357, con nota di richiami.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 3 febbraio 1965, n. 110 - Pres. Polistina - Est. Fragomeni - Martini (avv. Danese) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Vitucci).

**Danni di guerra - Impresa individuale - Titolare residente all'estero - Indennizzo - Non compete.**

*Data la posizione preminente che nella struttura e nella vita dell'impresa individuale assume la figura del titolare, ai fini dell'accertamento della condizione richiesta dall'art. 52 della legge 27 dicembre 1953, n. 968, per l'ammissibilità all'indennizzo, occorre avere riguardo alla residenza del titolare della ditta, rimanendo ininfluyente la situazione di iscrizione della ditta stessa nei registri della Camera di Commercio e l'eventuale circostanza che il titolare dell'impresa abbia nominato un proprio procuratore: pertanto, l'indennizzo non è dovuto, se il titolare della ditta risulti domiciliato all'estero alla data di entrata in vigore della legge predetta (1).*

---

(1) Non risultano precedenti in termini. La soluzione accolta dal Consiglio di Stato, che discende dal principio che la ditta individuale non ha personalità di diritto, non può non essere condivisa.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 10 febbraio 1965, n. 152 - Pres. De Marco - Est. Urciuoli - Ente Autonomo del Porto di Napoli (avv. Tesauro) c. Presidenza del Consiglio e Ministero Marina Mercantile (avv. Stato Chiarotti).

**Costituzione della Repubblica - Questione di legittimità dell'art. 2 I. 21 marzo 1958, n. 259 - Infondatezza.**

**Atto amministrativo - Atto dichiarativo - Obbligo di motivazione - Non sussiste.**

**Enti pubblici - Ente Autonomo del Porto di Napoli - Controllo della Corte dei Conti - Necessità.**

*È manifestamente infondata, in relazione all'art. 100 della Costituzione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge 21 marzo 1958, n. 259, il quale si riferisce ai soli contributi erogati dall'Amministrazione diretta dello Stato e non pure a quelli corrisposti ai singoli enti dalla c.d. Amministrazione indiretta dello Stato (1).*

*Non esiste obbligo di motivazione in quei provvedimenti amministrativi che, per essere meramente ricognitivi dell'esistenza di requisiti e condizioni previsti dalla norma, non implicano alcun margine di discrezionalità (2).*

*L'Ente Autonomo del Porto di Napoli è un ente di interesse non esclusivamente locale, che deve essere sottoposto al controllo della Corte dei Conti a' sensi degli artt. 2 e 3 della legge 21 marzo 1958, n. 259 (3).*

(*Omissis*). — Con il ricorso in epigrafe, l'Ente Autonomo del Porto di Napoli contesta la legittimità del d.P.R. 20 luglio 1961, che estende all'Ente stesso quel particolare sistema di controllo, previsto e regolato dall'art. 4 della l. 21 marzo 1958, n. 259, ed al quale, in attuazione del

---

(1) Sul controllo che la Corte dei Conti esercita in subjecta materia ed in particolare sui contributi previsti dall'art. 2 della legge n. 259/58 cfr. Corte Costituzionale, 19 aprile 1962, n. 35, in questa *Rassegna*, 1962, 20; cfr. pure Corte dei Conti, 12 luglio 1961, *Foro amm.*, 1963, II, 35 con nota di RAGAZZINI.

(2) Sul punto cfr. in dottrina Juso, *Motivi e motivazione nel provvedimento amministrativo*, Milano, 1963, *passim*, e specialmente 77 segg. Per la giurisprudenza, nello stesso senso della sentenza annotata, cfr. Consiglio di Stato, Adunanza generale del 10 ottobre 1963, sul ricorso straordinario al Capo dello Stato proposto dall'Ente portuale Savona-Piemonte (inedito).

(3) Massima ineccepibile, che discende dall'esatto rilievo della sempre maggiore importanza degli enti portuali nel quadro dell'economia nazionale (nello stesso senso per il Provveditorato del Porto di Venezia cfr. la decisione 27 gennaio 1965, n. 74, *retro* .....).

precetto di cui all'art. 100 della Carta Costituzionale, partecipa anche la Corte dei Conti.

L'Ente ricorrente adombra, inoltre, due eccezioni di illegittimità costituzionale, riferite agli artt. 2 e 3 della citata legge n. 259, assumendo che le norme ivi contenute violerebbero il precetto di cui all'art. 100 della Costituzione.

Dovendo esaminare in precedenza tali questioni, il Collegio rileva, quanto alla prima di esse, che dall'art. 2 della legge n. 259 non emerge affatto, come preteso *ex adverso*, che con tale norma si sia inteso includere tra le « contribuzioni ordinarie » anche quelle erogate dagli (altri) enti pubblici.

L'art. 1 della legge n. 259 parla, infatti, di sottoposizione al controllo del Parlamento degli enti « a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria » e l'art. 2 precisa che rientrano tra codeste contribuzioni ordinarie in primo luogo i contributi, che, con qualunque denominazione, una Pubblica Amministrazione o un'Azienda autonoma statale abbia assunto a proprio carico, con carattere di periodicità, per la gestione finanziaria di un ente.

La dizione usata dal legislatore rende quindi palese che tale norma si riferisca ai soli contributi erogati dall'Amministrazione diretta e non pure a quelli corrisposti a singoli enti dalla così detta Amministrazione indiretta dello Stato.

Lo stesso ricorrente del resto mostra di rendersene conto, dal momento che subordina poi codesta eccezione di incostituzionalità alla interpretazione che si intenda dare alla norma in questione. A pag. 13 della memoria depositata il 20 giugno u.s. scrive testualmente, infatti, che « se poi si ritenga che la legge non possa offrire una interpretazione diversa dalla sua equivoca espressione letterale, bisogna concludere per la sua illegittimità costituzionale ».

Si soggiunge, infine, che le contribuzioni che gravano sui bilanci degli enti pubblici sono esplicitamente contemplate nel comma tre del successivo art. 3 (che non viene qui in discussione) e che, comunque, nel caso di specie, l'Amministrazione non aveva alcun motivo di prendere in considerazione altre forme di contribuzione, giacché, come si vedrà meglio in seguito, quelle di cui l'Ente portuale beneficia a carico dello Stato sono più che sufficienti a giustificare la sottoposizione dell'Ente stesso al controllo della Corte dei Conti, ai sensi e per gli effetti della legge n. 259 del 1958.

Quanto alla seconda questione, si rileva anzitutto che il ricorrente, mentre si duole che non si sarebbe tenuto conto dell'esistenza delle così dette condizioni esimenti, solleva poi l'eccezione di incostituzionalità dell'art. 3 della legge n. 259, che affida appunto all'Amministrazione il compito di esonerare dal controllo gli enti di interesse esclusi-



vamente locale e quelli « per i quali la contribuzione dello Stato sia di particolare tenuità, in relazione alla natura dell'ente ed alla sua consistenza patrimoniale e finanziaria ».

Ma, a prescindere da tale rilievo e da tutte le altre considerazioni che si potrebbero agevolmente opporre a tale tesi, non si può osservare che la specifica questione di illegittimità costituzionale sopra indicata non presenta alcuna rilevanza ai fini della decisione del presente ricorso, poiché nella specie non era possibile stabilire alcun rapporto tra la « sovvenzione statale » ed il patrimonio dell'Ente, poiché il medesimo non ha un suo patrimonio, ma si limita a gestire i beni demaniali che sono stati ad esso affidati e che, al termine della concessione, dovranno essere restituiti allo Stato.

Per le considerazioni suesposte, il Collegio ritiene che possano essere attese le eccezioni di illegittimità costituzionali sollevate dal ricorrente e, passando quindi all'esame delle singole censure, che investono direttamente la forma e la sostanza del provvedimento impugnato, osserva che nell'avversata determinazione presidenziale non è riscontrabile alcuna di quelle illegittimità che l'Ente ha ritenuto di scorgervi, in quanto:

1) l'assoggettamento a questa specifica forma di controllo degli enti « a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria » deriva direttamente dall'art. 100 della Costituzione, al quale non potrebbe invero attribuirsi un valore meramente programmatico, e dalle disposizioni contenute nella citata legge n. 259 del 1958, che, come si vedrà meglio in seguito, determina specificamente i vari tipi di apporto finanziario statali che possono essere presi in considerazione agli anzidetti fini.

L'accertamento delle condizioni richieste per l'assoggettamento a controllo di tali enti non presuppone, quindi, alcuna valutazione discrezionale, in quanto, proprio perché trattasi di enti pubblici, l'Amministrazione non può assumere a base ed a fondamento delle proprie determinazioni elementi diversi da quelli desumibili dalle disposizioni legislative, in forza delle quali i singoli enti sono stati costituiti o ne è stato successivamente regolato il funzionamento. Le ragioni dell'emanaazione del provvedimento di assoggettamento a controllo sono quindi ben note agli enti interessati, così che l'esplicito richiamo al disposto dell'art. 2 della legge n. 259, contenuto nelle premesse dell'atto, può considerarsi sufficiente a sorreggere il provvedimento stesso.

Il carattere meramente dichiarativo di codesti atti di sottoposizione a controllo è del resto affermato dallo stesso legislatore, il quale, all'art. 3, precisa che, con decreto del Presidente della Repubblica, gli enti che si trovano nell'anzidetta situazione sono dichiarati sottoposti a controllo, e non potrebbe certo considerarsi contraddetto dalla suc-

cessiva disposizione, secondo la quale i suddetti decreti vanno comunicati per estratto agli enti interessati e che, se mai, costituisce una ulteriore conferma della natura dichiarativa di detti atti.

Il preteso obbligo dell'Amministrazione di dover inserire in codesti decreti una specifica motivazione, un elemento cioè che non può invero considerarsi connaturale a questo tipo di atti, non potrebbe comunque farsi discendere proprio da quella medesima norma che autorizza l'Amministrazione a non portare a conoscenza degli enti interessati tale motivazione. Né, d'altra parte, questi provvedimenti sono suscettibili di perdere la loro intrinseca caratteristica, per il solo fatto che il successivo art. 3 contempra poi alcune ipotesi di esenzione dal controllo.

Che l'Amministrazione possa far uso di una certa libertà di giudizio nel determinare se, nei singoli casi, ricorrano le così dette « condizioni esimenti », previste da tale norma, specie per quanto riguarda l'importanza ( locale ) di ciascun ente e la « tenuità » del concorso statale, valutata in rapporto alla natura dell'ente stesso ed alla sua consistenza patrimoniale e finanziaria, non significa, infatti, che ad essa possa riconoscersi un margine di discrezionalità anche quando non ricorra alcuna delle condizioni « esimenti » e la dichiarazione di sottoposizione di un ente a questa particolare forma di controllo assuma, quindi, per le cose anzidette, un carattere puramente dichiarativo.

Ma, se anche si volesse riconoscere a codesti atti il valore di accertamenti costitutivi e ritenere che essi importino pur sempre l'esercizio di un certo potere discrezionale, non per questo la tesi del ricorrente potrebbe trovare accoglimento, ché nel vigente ordinamento non è dato rinvenire alcun obbligo generale di motivazione degli atti amministrativi ancorché discrezionali ( l'art. 111 della Costituzione si riferisce, infatti, alle sole sentenze e l'art. 3 della legge 20 marzo 1865, all. E parla esclusivamente di provvedimenti amministrativi che decidono sui ricorsi ), né, nel silenzio della legge ( o meglio in contrasto con la prescrizione legislativa ), tale obbligo potrebbe farsi discendere dalla natura dell'atto contestato o dalla rilevanza degli interessi sui quali esso inciderebbe. Invero, il controllo al quale l'Ente ricorrente è stato sottoposto è di tipo esterno ( art. 4 della legge n. 259 ) e comporta soltanto l'obbligo di inviare alla Corte dei Conti i bilanci di esercizio ed i conti profitti e perdite, corredati dalla relazione degli organi amministrativi e di revisione, al quale corrisponde la facoltà di segnalare alle Amministrazioni competenti le irregolarità eventualmente riscontrate nelle gestioni dei singoli enti.

A ben considerare, nel sistema della legge n. 259, la partecipazione della Corte dei Conti a questo tipo di controllo esterno assume, quindi, un carattere del tutto strumentale, in quanto è diretta prevalentemente ad agevolare il controllo parlamentare sull'andamento di tali gestioni,

controllo codesto che, quale ne sia l'ampiezza, non può invero ritenersi suscettibile di incidere, per la sua stessa natura e per l'organo dal quale viene esercitato, sull'autonomia funzionale ed amministrativa dei singoli enti. Sotto l'aspetto anzi considerato, si potrebbe persino dubitare dell'esistenza, nel ricorrente, di un concreto interesse, tutelabile in sede di legittimità, dubbio codesto che non contribuisce certo ad attenuare i rilievi successivi (circa l'inutilità di questa particolare forma di controllo) proposti sul fondamento che i bilanci ed i conti economici dell'Ente Portuale di Napoli venivano già trasmessi, per l'approvazione, ai Ministri della Marina Mercantile e del Tesoro ed erano inseriti, in allegato, nel rendiconto generale.

Ma, a prescindere da tale specifica questione, sulla quale non si ritiene di dover ulteriormente indugiare, si rileva, infine, che, nel corso della discussione orale, la stessa difesa del Consorzio ha posto l'accento, più che sul preteso obbligo dell'Amministrazione di indicare specificamente le ragioni del suo operare, sulla necessità di far risultare dal provvedimento la non sussistenza, nel caso di specie, di quelle « condizioni esimenti » previste dall'art. 3 ed alle quali si è fatto cenno in precedenza.

Anche così ridimensionata la censura non può però essere attesa, ché l'avversato provvedimento resa in sé la chiara indicazione che l'Amministrazione ha adottato le sue determinazioni dopo aver esaminato la situazione dell'Ente in relazione a tutte le varie disposizioni contenute nella legge n. 259. Nella dizione « considerato che per il Consorzio Autonomo del Porto di Napoli sussistono le condizioni di cui all'art. 2 della legge n. 259 » è, infatti, implicita la constatazione che non erano riscontrabili nella specie quelle « condizioni esimenti » previste dall'art. 3, dal momento che la sussistenza di una soltanto di esse avrebbe reso inoperante, nei confronti dell'Ente, l'obbligo della sottoposizione a questa particolare forma di controllo, prevista, come si è detto, con carattere di generalità, per tutti gli enti che usufruiscono di una sovvenzione statale e che non rientrino nelle ipotesi tassativamente elencate nel secondo comma dell'art. 3.

2) La legge n. 259 fa rientrare fra « le contribuzioni ordinarie » :

a) i contributi, che, con qualunque denominazione, una p.a. o un'azienda autonoma statale abbia assunto a proprio carico, con carattere di periodicità, per la gestione di un ente e che siano inseriti da oltre un biennio nel proprio bilancio (art. 2, lett. a);

b) le imposte, le tasse ed i contributi che, con carattere di continuità, gli enti siano autorizzati ad imporre o che siano comunque ad essi devoluti (art. 2, lett. a);

c) e gli apporti da parte delle Amministrazioni dello Stato o di un'azienda autonoma statale al patrimonio degli enti pubblici in capitale, servizi o beni o mediante la concessione di garanzie finanziarie (art. 12).

Tutti gli enti che usufruiscono di una qualsiasi di codeste forme di contribuzione sono sottoposti al controllo della Corte dei Conti (esterno nei primi due casi ed interno nel terzo) e quindi del Parlamento.

Da tale controllo vengono tuttavia esentati (art. 3) come si è già detto:

- a) gli enti di interesse esclusivamente locale;
- b) quelli per i quali la contribuzione dello Stato sia di particolare tenuità, in relazione alla natura ed alla consistenza patrimoniale dell'ente stesso;
- c) e quelli ai quali tale contribuzione sia stata concessa in applicazione di provvedimenti legislativi di carattere generale.

L'Ente ricorrente sostiene che nei suoi confronti ricorrono tutte e tre codeste condizioni « esimenti », stante il carattere prevalentemente locale dell'attività da esso svolta, che si esaurisce nello stretto ambito del porto di Napoli; la tenuità dei contributi che lo Stato ha ad esso concesso nel periodo dal 1940 al 1944, considerata in rapporto al suo importante movimento finanziario; l'assenza di ogni imposizione tributaria non prevista da leggi generali; ed il carattere delle sue entrate, che costituiscono il corrispettivo di un servizio, al quale, in assenza dell'Ente portuale, lo Stato avrebbe dovuto far fronte direttamente, accollandosene la relativa spesa.

Al riguardo, si osserva però che:

A) l'art. 19 del codice della navigazione, approvato con r.d. 20 marzo 1942, n. 327, prevede che, nei porti di maggiore importanza, taluni servizi inerenti alla navigazione possono essere affidati ad appositi enti costituiti con legge. Codesti enti sono, quindi, chiamati ad assolvere, nell'ambito dei rispettivi porti, alcune delle funzioni che, in via normale, la legge attribuisce al Ministero della Marina Mercantile o ai suoi organi periferici, a gestire, cioè, per conto dello Stato, i beni demaniali che sono stati ad essi affidati, assicurare il servizio pubblico cui tali beni sono destinati a soddisfare, provvedere alla regolamentazione del lavoro portuale ecc.

Il carattere locale di un ente non può d'altra parte essere determinato esclusivamente in base all'ampiezza della circoscrizione territoriale nella quale esso opera, ma deve essere individuato in relazione ai suoi compiti, alla composizione dei suoi organi amministrativi oltre che agli interessi pubblici dei quali assicura il soddisfacimento.

Orbene, dalla legge istitutiva 16 maggio 1940, n. 500 si rileva che negli organi deliberanti e di revisione dell'Ente trovano largo posto, a fianco ai rappresentanti di taluni enti locali, quelli delle varie Amministrazioni statali interessate (art. 9); che il presidente dell'Ente è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, sentito il Consiglio dei Ministri (art. 7); e che sono tenuti a contribuire alle spese che l'Ente deve affrontare per la costruzione di nuove opere portuali anche altri Comuni e Province (art. 5, ultimo comma); che le deliberazioni degli organi amministrativi dell'Ente sono soggette all'approvazione del Ministro della Marina Mercantile (art. 14), il quale, inoltre, può in ogni tempo eseguire ispezioni e sindacare l'andamento dell'Ente (art. 20).

Quanto poi alla natura degli interessi di cui l'Ente cura il soddisfacimento, si osserva che essi non possono certo considerarsi esclusivamente locali, e ciò appare ancora più evidente ove si consideri che l'attività dei porti di maggiore importanza incide direttamente su buona parte dei rifornimenti alimentari del Paese; che al grado di efficienza di detti porti sono direttamente legate le possibilità di vita e di sviluppo delle numerose industrie situate nel normale interland di ciascuno di essi; che, con la intensificazione degli scambi con l'estero, l'attività dei principali porti nazionali ha assunto anzi rilevanza anche per i terzi Paesi; e che, infine, alcuni enti portuali, tra i quali quello di Napoli, hanno esteso la loro sfera di azione anche al traffico aeroportuale.

B) Per disimpegnare le attribuzioni e per sostenere gli oneri deferitigli, l'Ente ha a sua disposizione ed amministra, tra l'altro, i proventi (art. 5):

1) della imposizione di speciali tasse portuali ed i diritti sui certificati, attestazioni ed altri documenti rilasciati dall'Ente stesso;

2) dell'uso diretto e delle concessioni a terzi dei beni pertinenti al demanio marittimo.

Le varie attribuzioni indicate al n. 1 concretano, senza possibilità di dubbio, l'ipotesi prevista nella lett. B) dell'art. 2 della legge n. 259.

Hanno del pari carattere tributario (e propriamente di vere e proprie tasse) i canoni che, a norma dell'art. 4, l'Ente riscuote e percepisce, in luogo e con i privilegi dello Stato, per la concessione a privati di beni demaniali che gli sono stati a suo tempo affidati e « per concessioni di lavoro ed industrie in porto ».

Sta di fatto, inoltre, che:

A) i proventi di cui al punto 1 hanno carattere continuativo. Nessun limite temporale fissa, infatti, l'art. 48 della legge 9 febbraio 1963, n. 82, con la quale sono state revisionate le tasse ed i diritti marittimi. Per effetto di tale norma, il provento della tassa supple-

mentare di ancoraggio di cui all'art. 23 e la metà della tassa sui passeggeri, di cui all'art. 30, riscosse nel porto di Napoli, sono devoluti al locale Ente Autonomo.

B) Lo stesso può dirsi per i canoni per la subconcessione dei beni demaniali, dato che la durata di questo provento coincide praticamente con quella del Consorzio.

C) Tutte le contribuzioni di cui sopra sono state concesse non in applicazione dei provvedimenti legislativi di carattere generale, ma delle varie disposizioni che si riferivano specificamente all'Ente e che sono state richiamate nel corso della presente esposizione.

D) Come risulta dai bilanci dei singoli esercizi le « sovvenzioni », intese nel senso indicato dall'art. 2 della legge n. 259 del 1958, che affluiscono all'Ente rappresentano una quota tutt'altro che trascurabile sul totale dei mezzi finanziari sui quali esso può fare assegnamento per l'assolvimento dei suoi compiti di istituto e, pertanto, non possono considerarsi « di particolare tenuità », come preteso *ex adverso*.

Non è del tutto inopportuno soggiungere, infine, che nella specie non è possibile stabilire un raffronto tra l'ammontare complessivo di dette sovvenzioni e la consistenza patrimoniale dell'Ente, dal momento che il medesimo non ha un proprio patrimonio, a meno di non voler considerare come tale i fondi di riserva, ai quali affluiscono gli avanzi di gestione e che, per l'art. 26 della legge n. 500 del 1940, all'atto della cessazione dell'Ente, sono devoluti allo Stato, unitamente alle « opere ed alle cose ricevute in consegna e quelle da esso eseguite ».

In conclusione, il Collegio ritiene che nessun addebito possa essere mosso all'Amministrazione, la quale, una volta accertate le varie « sovvenzioni » di cui l'Ente beneficia con carattere di continuità ed esclusa la sussistenza di quelle condizioni « esimenti » anzi ricordate, ha tratto da tutto ciò le debite conclusioni, sottoponendo l'Ente stesso al controllo previsto dalla legge n. 259 del 1958, che, è superfluo rilevarlo, non può essere attuato se non nei modi ivi previsti né può essere sostituito dagli altri preesistenti controlli, rivolti a finalità del tutto differenti.

Per le considerazioni che si sono venute fin qui esponendo, il ricorso non può trovare accoglimento. — (*Omissis*).

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 3 marzo 1965, n. 251 - Pres. Polistina - Est. Battara - Società Imprese Elettriche di Oltremare (avv.ti Dedin e Sivieri) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Albisinni).

**Danni di guerra - Beni perduti all'estero - Indennizzo - Determinazione - Criteri.**

**Danni di guerra - Beni perduti all'estero - Indennizzo - Detrazione di somme prelevate a titolo di ammortamento - Illegittimità.**

**Danni di guerra - Beni perduti all'estero - Indennizzo - Detrazione di somme corrispondenti al diritto di riscatto della p.a. - Legittimità.**

**Danni di guerra - Beni perduti all'estero - Indennizzo - Decurtazione di somme anticipate a' sensi dell'art. 8 d.P.R. 946/55 - Illegittimità.**

*La determinazione del valore di un bene, al fine della concessione dell'indennizzo di cui al d.P.R. 17 agosto 1955, n. 946, può ben essere stabilita sulla base dei prezzi di comune commercio correnti al 1938, opportunamente rivalutati, anziché alla data di entrata in vigore del Trattato di pace, quando a quest'ultima data non sia possibile determinare un valore di mercato (1).*

*Dall'indennizzo liquidato, a' sensi del d.P.R. 17 agosto 1955, n. 946, per la perdita di impianti industriali esercitati in regime di concessione, non possono essere detratte le somme eventualmente prelevate sugli utili, a titolo di ammortamento, dalla società concessionaria (2).*

*A' sensi dell'art. 1 della legge 29 ottobre 1954, n. 1050 nella valutazione dell'indennizzo devono essere comprese non soltanto le attività, ma anche le passività del coacervo da indennizzare: pertanto è legittima la detrazione di quanto spetti all'Amministrazione in corrispondenza di quei diritti di riscatto che siano stati riservati all'atto della concessione (3).*

*La liquidazione definitiva dell'indennizzo per beni perduti da diverse società non può essere decurtata dell'anticipo a suo tempo corrisposto ad una sola di esse, nemmeno se tali società siano incorporate in un unico organismo societario, perché siffatta decurtazione si risolverebbe in una revoca della anticipazione già concessa, il cui decreto — a' sensi degli artt. 6 della legge n. 1050/54 e 8, secondo comma, del d.P.R. n. 946/55 — deve invece ritenersi non revocabile (4).*

(1) Il Consiglio di Stato conferma la propria giurisprudenza (cfr. nello stesso senso, Cons. Stato, 27 dicembre 1963, n. 945, in questa *Rassegna*, 1964, I, 531) con una massima di evidente esattezza.

(2) La tesi del Consiglio di Stato suscita forti perplessità. Se è vero, secondo i principi, che la quota annua di ammortamento deve considerarsi come un tasso costante di deprezzamento per vetustà degli impianti, non escludere dall'indennizzo definitivo le somme prelevate dalla società a titolo di ammortamento significa riconoscere un doppio indennizzo per lo stesso titolo, con evidente arricchimento ingiustificato.

(3) Massima di puntuale esattezza.

(4) La massima non può essere condivisa. L'affermazione che il decreto di anticipazione debba essere considerato irrevocabile (ciò che è stato oltre tutto deciso

con motivazione alquanto apodittica) non trova riscontro né in precise disposizioni di legge (gli artt. 6 della legge 1050/54 e 8 del d.P.R. 946/55 tacciono al riguardo) né in posizioni di principio. Invero, sulla base della più recente e autorevole elaborazione dottrinale, il potere di revoca del provvedimento amministrativo deve ritenersi generalmente sussistente (cfr. ALESSI, *La revoca degli atti amministrativi*, Milano, 1956) quando il rapporto cui esso dà vita non possa — come nella specie — ritenersi esaurito; né può invocarsi in contrario, per il caso che qui interessa, il rilievo che — trattandosi di provvedimento attributivo di una posizione di favore al privato — giocherebbe nella specie il limite del diritto quesito, perché, a prescindere dall'osservazione che la nota tesi dei c.d. diritti quesiti sembra male (benché frequentemente) invocata al fine di precisare il potere di revoca della p.a. (cfr. ALESSI, *op. cit.*, 102 segg.), sta di fatto che nella specie non si poteva neppure parlare di diritti quesiti, trattandosi di un provvedimento di liquidazione provvisoria.

Neppure potrebbe utilmente farsi ricorso al principio della irrevocabilità dei provvedimenti in materia di danni di guerra, perché l'art. 14 della legge 27 dicembre 1953, n. 968 fa espressamente riferimento a liquidazioni definitive; e, d'altra parte, lo stesso Consiglio di Stato, con la decisione 13 novembre 1963, n. 743 (in questa *Rassegna*, 1964, I, 348, con nota redazionale) ha escluso che l'art. 14 si applichi alle liquidazioni dei danni di guerra subiti in territori non metropolitani.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 7 aprile 1965, n. 317 - *Pres. Tozzi*  
- *Est. Battara* - S.p.A. Lanificio Rivetti (avv. Quinto) c. Ministero  
Tesoro (avv. Stato Dallari).

**Trattati internazionali - Trattato di pace - Beni nel vecchio territorio jugoslavo - Indennizzo - Partecipazioni azionarie - Criterio di valutazione.**

*Le partecipazioni azionarie in società aventi sede nel vecchio territorio jugoslavo debbono essere indennizzate, ai sensi della legge n. 1050 del 1954, con riferimento al loro valore al 15 settembre 1947 (data di entrata in vigore del Trattato di pace) e non al momento della spogliazione di fatto (1).*

(*Omissis*). — Con la prima delle sopracitate censure la Società Rivetti lamenta che la valutazione del danno subito a seguito della confisca da parte delle autorità jugoslave sia stata ancorata alla data 31 dicembre 1944, invece che alla data di entrata in vigore del Trattato di pace con la Jugoslavia e cioè al 16 settembre 1947.

---

(1) La decisione annotata afferma — per ben due volte — di non aver capito il concetto espresso dalla Commissione e volendo trascurare questo concetto — peraltro chiarissimo — incorre nel grave errore di ritenere che l'Amm.ne avesse valutato le azioni con riferimento al 1944 e non, come prescrive la legge, al 1947. Un breve cenno vale a chiarire la questione.

La Società « *Textilma Industrija Zivojin VuKejicic i Sinovi* », di cui la Rivetti era azionaria al 60 per cento, aveva la sua sede nel territorio jugoslavo ed era



Come risulta dai verbali delle sedute dell'8 luglio 1959 e del 23 novembre 1960, la Commissione interministeriale per i pareri sugli indennizzi ha ritenuto che il danno subito dalla Società ricorrente dovesse essere commisurato al valore delle azioni confiscate a seguito della presa in consegna da parte delle autorità jugoslave avvenuta il 31 dicembre 1944. In sostanza, con tale determinazione, la Commissione ha ritenuto di poter far riferimento, nella valutazione del danno, alla data della *spogliazione di fatto*, della partecipazione della Società Rivetti nella « Tekstilma Industrija Zivojin Vukojicic i Sinovi », in aperta violazione dell'art. 1, comma primo e terzo, della legge n. 1050 del 1954 e degli artt. 3 e 5 del d.P.R. n. 946 del 1955.

In base alle citate norme la valutazione dei beni, diritti ed interessi perduti per effetto degli artt. 74 e 79 del Trattato di pace con la Jugoslavia devono essere valutati ai valori di comune commercio vigenti in detto paese al 16 settembre 1947 e soltanto in mancanza di tali valori al 1947 la valutazione può essere effettuata ai prezzi ricorrenti nel 1938 « adeguati, secondo equità e tenuto conto della situazione economica di ciascun Paese, della consistenza, nonché della funzionalità economica dei beni da indennizzare, alla data di entrata in vigore del Trattato di pace ».

La valutazione alternativa ai prezzi del 1938, da effettuarsi nei casi in cui non fosse possibile reperire i controvalori dei beni al 1947, non autorizzava evidentemente l'Amministrazione ad adeguare i valori del 1938 ad una data diversa da quella del 16 settembre 1947, essendo chiaro che il legislatore, agli effetti della valutazione, ha ritenuto di far riferimento alla data del Trattato di pace, come unica data certa della perdita di beni, diritti ed interessi situati in territorio ex-nemico da parte dei cittadini italiani.

Ritiene, pertanto, il Collegio che, se legittima può considerarsi la valutazione dei beni perduti al 1938, mancando elementi per una valutazione al 1947, date le particolari condizioni in cui si è venuta a trovare la Jugoslavia in tale epoca e sulle quali la Commissione ha fornito una congrua motivazione in conformità alla giurisprudenza di questo Consiglio, del tutto illegittimo risulta l'adeguamento al 1944 dei valori calcolati ai prezzi del 1938, disponendo la legge, invece, che l'adeguamento deve essere effettuato al 16 settembre 1947.

---

soggetta alle leggi jugoslave. La sua nazionalizzazione, avvenuta il 31 dicembre 1944, era, perciò, pienamente legittima e l'apprensione dei beni della società, conseguente alla nazionalizzazione, lo era altrettanto. E, bensì, vero che la predetta società, essendo la partecipazione italiana superiore al 50 per cento, poteva considerarsi — *ma solo ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 lett. g) d.p.n. 946 del 1954* — società italiana; essa, peraltro, come pur riconosce la decisione annotata, per essere titolare dell'indennizzo avrebbe dovuto ricostituirsi, come persona giuridica, in

La censura di cui al n. 2 si fonda più sulla procedura seguita nella valutazione del danno, sulla seguente frase contenuta nel verbale della Commissione dell'8 luglio 1959: « Naturalmente i beni della Società "Tekstilna" non possono essere indennizzati all'azionista al quale (...) può solo concedersi un indennizzo commisurato al valore delle azioni confiscate a seguito della presa in consegna della Società da parte delle autorità jugoslave, che risulta avvenuta al 31 dicembre 1954. Il valore delle azioni a questa data è da considerare debito in valuta. Sentito quanto esposto dal Relatore, propone che venga trasmessa la pratica all'U.T.E. perché determini, in base al patrimonio ed al bilancio della Società, il valore delle azioni della Rivetti (60 per cento) al 31 dicembre 1944 ».

Indubbiamente tale determinazione della Commissione, nella sua formulazione letterale, si prestava alla censura che la Società ricorrente ha proposto, non essendo affatto chiaro che cosa avesse inteso dire la Commissione affermando che i beni della Società Tekstilna non possono essere indennizzati all'azionista al quale compete il solo valore delle azioni considerato come credito in valuta.

A tal riguardo ritiene, però, il Collegio di non poter uniformarsi unicamente alle affermazioni di principio fatte dalla Commissione e di dover esaminare i criteri in base ai quali effettivamente la valutazione dei beni è stata effettuata.

Dagli atti depositati in giudizio, tenuto presente l'elenco dei beni perduti contenuto nella denuncia dei beni italiani situati in Jugoslavia da parte della Società Rivetti, risulta che la valutazione dei beni perduti è stata fatta per i soli beni mobili « in quanto secondo le autorità

---

Italia. Non avendolo fatto, l'indennizzo poteva essere concesso solo all'azionista; ma è evidente che mutava la natura del bene appreso. Alla « Textilma » erano stati appresi i beni costituenti il suo patrimonio, alla Rivetti le azioni o il loro equivalente all'esito della liquidazione. Alla prima, quindi, l'indennizzo si sarebbe dovuto liquidare in relazione al valore dei beni (al 1947); alla seconda, invece, in relazione al valore delle azioni (sempre al 1947). Dal fatto, poi, che la Textilma era società jugoslava (italiana poteva considerarsi solo ai limitati fini dell'indennizzo) derivava, altresì, come s'è detto, la legittimità della liquidazione, seguita alla nazionalizzazione, con la ulteriore conseguenza che all'azionista doveva indennizzarsi il valore delle azioni al momento della liquidazione. Essa, cioè, aveva diritto all'equivalente del bene perduto, che consisteva nella somma di riparto dell'attivo netto sociale. Somma, cioè valuta, non suscettibile di rivalutazione o adeguamento monetario, per cui il valore dell'azione al 1947 si identifica con il valore dell'azione all'atto della liquidazione della società, cioè al 31 dicembre 1944. Né era esatto che l'Amministrazione non avesse di fatto seguito il criterio della valutazione delle azioni quale credito in valuta. Non essendo le azioni quotate in borsa e non risultando effettuata una regolare liquidazione, infatti, l'unico criterio per valutarle era quello di ripartire l'attivo netto sociale, cioè il patrimonio e il saldo creditorio, come in effetti era stato fatto.

G. GUGLIELMI

jugoslave i beni immobili sono esclusi da qualsiasi confisca in quanto di proprietà di cittadini jugoslavi » (verbale della Commissione del 25 marzo 1959). Quanto a tale esclusione il Collegio non ha ragione di pronunciarsi, mancando al riguardo una qualsiasi censura. Per i detti beni mobili la valutazione è stata compiuta dall'U.T.E., ai prezzi del 1938, in base all'inventario fornito dalle autorità jugoslave e redatto al 31 dicembre 1944. Tale inventario assai dettagliato, nel quale si elencano tutti i macchinari e gli attrezzi, può ritenersi del tutto corrispondente all'inventario sommario presentato dalla Società Rivetti nella denuncia e differenze sostanziali non si riscontrano che nella consistenza delle giacenze. Ma anche su questo punto la ricorrente non propone alcuna censura se non quella generica che la valutazione non sarebbe stata fatta in base al valore ed alla consistenza patrimoniale dell' *Tekstilna Industrija*.

A parte, quindi, l'illegittimo riferimento della valutazione al 1944, dagli atti depositati in giudizio risulta che la valutazione dei beni mobili della *Tekstilna Industrija* è stata compiuta sull'inventario di detti beni e che sul valore del 1938 è stato attribuito alla Società Rivetti il 60 per cento della consistenza patrimoniale quale base dell'indennizzo da corrispondere. Il che dimostra che il criterio della valutazione delle azioni quale credito in valuta di fatto non è stato seguito.

La ricorrente si duole, inoltre, che la Commissione abbia considerato come avente diritto all'indennizzo la Società Rivetti come tale ai sensi dell'art. 1, lett. b), del decreto n. 946 del 1944, invece di considerare la *Tekstilna Industrija* come società italiana ai sensi della lett. c) dell'art. 1 già citato. Ritiene il Collegio che anche tale motivo sia stato dedotto in conseguenza della scarsa chiarezza con la quale la Commissione ha precisato il soggetto al quale doveva essere corrisposto l'indennizzo. Si legge, infatti, nel verbale dell'8 luglio 1959 che la Commissione « ritiene di poter indennizzare direttamente la Rivetti, nonostante la *Tekstilna*, avendo la maggioranza italiana, dovrebbe considerarsi Società italiana e perciò titolare dell'indennizzo, ciò in analogia a quanto è stato praticato per la Società I.P.I.S. (Albania) ».

Quale sia il significato della citata frase che ha dato luogo alla doglianza della ricorrente appare chiaro dalla documentazione depositata in giudizio ed appare altresì evidente che detta determinazione della Commissione è stata adottata a favore della Società Rivetti e non a suo danno per cui si può senz'altro affermare la mancanza d'interesse nel proporre la censura.

Sta di fatto che per poter considerare la *Tekstilna Industrija* non soltanto come Società italiana ai sensi della lett. c) dell'art. 1 del decreto n. 946 del 1955, ma anche come intestataria dell'indennizzo, la Società Rivetti avrebbe dovuto, nella sua qualità di azionista di maggioranza,

convocare l'assemblea della Tekstilna Industrija al fine di trasferire la sede sociale in Italia. Senonché il Tribunale di Roma respinse l'istanza di convocazione dell'assemblea dei soci per ragioni di competenza territoriale in quanto Zemun, sede della Tekstilna Industrija, non ha mai appartenuto a territorio oggetto alla sovranità italiana. Venuta così a mancare la legittimazione della Società, che avrebbe dovuto essere titolare dell'indennizzo ai sensi della lett. c) dell'art. 1 del decreto citato, la Commissione ritenne di poter indennizzare direttamente la Società Rivetti nella sua qualità di azionista di maggioranza, ma certamente non considerandola, agli effetti dell'indennizzo, come appartenente alla categoria delle persone giuridiche di cui alla lett. b) dell'articolo citato.

Per quanto concerne la censura che la Società ricorrente muove al provvedimento impugnato, perché la Commissione interministeriale avrebbe ritenuto che nel computo dell'indennizzo da corrispondere si dovesse tener conto di una detrazione del 10 per cento come presumibile valutazione delle passività, il Collegio deve rilevare che tale detrazione non è stata compiuta, essendosi seguito un criterio del tutto diverso.

Vero è che la Commissione interministeriale nella riunione del 23 novembre 1960 ebbe a decidere che le « passività possono presumibilmente valutarsi nel 10 per cento del valore per cui la somma che dovrebbe assegnarsi al socio Lanificio Rivetti S.p.A. per effetto della liquidazione della Società può determinarsi in L. 10.527.760 », ma non è men vero che il computo ed il parere in questione sono stati annullati, come risulta dal verbale della Commissione in data 24 maggio 1961, ed il nuovo computo del saldo dei creditori è stato determinato in base al bilancio in L. 2.295.000 a favore della Società ricorrente. Deve ancora aggiungersi che è priva di fondamento la doglianza relativa all'aver la Commissione ritenuto che « non può ritenersi a base, in senso assoluto, il bilancio compilato dalle autorità jugoslave, anche perché le merci ivi risultanti ed apprese ai sensi dell'art. 79 del Trattato di pace non possono valutarsi in Kune, moneta arbitrariamente svalutata, tanto più che al 31 dicembre 1944 esistevano merci e non Kune » per cui si ritiene equo commisurare il valore delle azioni al valore determinato dall'U.T.E. con diretto riferimento al 31 dicembre 1944 delle merci limitatamente al 60 per cento. La valutazione dei beni è stata effettuata in base alla consistenza dei beni stessi ai prezzi correnti al 1938, come è prescritto dalla legge, ed una valutazione in base al bilancio presentato dalle autorità jugoslave in termini monetari, e cioè di Kune svalutate, si sarebbe tradotta in un danno per la ricorrente. Soltanto per la valutazione del saldo dei crediti e dei debiti si è fatto ricorso a detto bilancio e ciò in mancanza di ogni altro elemento di computo. — (*Omissis*).

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 settembre 1964, n. 2406 - *Pres. Vistoso - Est. Dimajo - P.M. Pisano (concl. conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Varvesi) c. Soc. R.A.I.B.L. (avv. Modafferri).*

**Imposta generale sull'entrata - Esecuzione ex art. 20, lett. d), l. 19 giugno 1940, n. 762 - Plusvalore della merce lavorata all'estero e reimportata - Applicabilità.**

**Imposta generale sull'entrata - Collegamento fra l'art. 20, l. 19 giugno 1940, n. 762 e artt. 80 e 82 l. 25 settembre 1940, n. 1424.**

**Imposta generale sull'entrata - Mancanza di importazione agli effetti della legge doganale - Inesistenza del diritto all'imposta di confine e all'i.g.e.**

**Imposta generale sull'entrata - Trasformazione all'estero di prodotto grezzo in prodotto finito o semilavorato - Non comporta immutazione sostanziale della cosa.**

(l. 19 giugno 1940, n. 762, art. 20, lett. d; l. 25 settembre 1940, n. 1424, artt. 80 e 82).

*L'esenzione dall'i.g.e., prevista dall'art. 20, lett. d), della l. 19 giugno 1940, n. 762, per le merci nazionali ammesse alla reimportazione a scarico di bollette di temporanea esportazione, si applica anche se le merci hanno subito una lavorazione all'estero, acquistando un plus valore, a meno che venga a risultare che alla merce stessa sia stato aggiunto od incorporato materiale nuovo, oppure che trattasi di immutazioni sostanziali, tali da non più consentire l'identificazione della merce reimportata con quella temporaneamente esportata (1).*

---

**(1-3) In tema di i.g.e. all'importazione.**

La soluzione che la Corte di Cassazione ha dato con questa sentenza alla questione di diritto che le era stata prospettata sembra essere un evidente corollario del principio dell'autonomia dell'i.g.e. ex art. 171 l. 19 giugno 1940, n. 762, rispetto alla imposta prevista dell'art. 1 della stessa legge, anche se a tale conclusione si giunge piuttosto ricostruendo il pensiero di quei giudici che non leggendo la succinta motivazione.

*La legge sull'i.g.e. ha mutato i concetti di esportazione temporanea e reimportazione dalla legge doganale, secondo cui le merci nazionali esportate sono considerate estere, salvo il caso di esportazione temporanea (art. 80, l. 25 settembre 1940, n. 1424), prevista anche espressamente per l'ipotesi di sottoposizione delle merci a determinate lavorazioni all'estero (art. 82, l. n. 1424 cit.) (2).*

*Mancando per legge una importazione, viene meno il diritto di confine, e l'imposta sull'entrata; né, in difetto di una esplicita previsione legislativa, la trasformazione del prodotto grezzo in prodotto finito o semilavorato, implica immutazione sostanziale della cosa, in quanto l'esportazione temporanea è predisposta appunto per consentire tale lavorazione (3).*

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo la ricorrente Amministrazione delle Finanze dello Stato denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 17, 18, 19 e 20 della legge 19 giugno 1940 n. 762, degli artt. 4, 88 e 82 della legge 25 settembre 1940 n. 1424 e dell'art. 11 del r.d. 18 dicembre 1913 n. 1453 in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.

Spiega la ricorrente che la Corte del merito avrebbe omesso di

---

Le norme, alla cui interpretazione la Suprema Corte era stata chiamata, sono quelle di cui all'art. 17 e 20 della legge istitutiva dell'i.g.e.; l'art. 17 dispone che « In corrispondenza dell'imposta stabilita dall'art. 1 della presente legge, sulle merci importate dall'estero è dovuta, per il fatto obiettivo dell'importazione, un'imposta nella misura del due per cento, stabilita per le entrate derivanti da trasferimento di merci nel Regno », mentre l'art. 20 dispone che « Sono esenti dall'imposta stabilita dall'art. 17: . . . d) le merci nazionali ammesse alla reimportazione a scarico di bollette di temporanea esportazione ».

Il caso concreto, cui la norma dell'art. 20 è stata ritenuta applicabile dalla Cassazione, era il seguente: temporanea esportazione in Austria di minerale di piombo al fine di farne effettuare la fusione e successiva reimportazione in Italia del corrispondente quantitativo di metallo fuso in pani in franchigia doganale.

Fra la società italiana proprietaria del minerale e l'Amm.ne Finanziaria era insorta controversia, pretendendosi dalla prima di non dover pagare l'i.g.e. e pretendendo viceversa la seconda questa imposta sul *plus vaoler* acquistato dalla merce in conseguenza della lavorazione subita.

A chiarire i termini giuridici della questione, è bene tener presente che l'art. 20 della legge sull'i.g.e. alla lettera d) non fa alcun riferimento all'ipotesi di esportazione temporanea per la lavorazione e successiva reimportazione, mentre la legge doganale (art. 80 e 82 l. n. 1424 del 1940) ed il d.l. 18 dicembre 1913, n. 1453 (artt. 1-11) prevede espressamente l'esenzione dai diritti di confine per siffatte ipotesi, subordinandola ad una serie di condizioni (reimportazione effettuata per conto della stessa persona, accertamento che le merci hanno subito la lavorazione alla quale erano destinate, presentazione della bolletta di temporanea esportazione e della dichiarazione doganale, accertamento dell'identità delle merci temporaneamente esportate con quelle reimportate).

Tutta questa analitica disciplina che il legislatore ha previsto per l'imposta doganale, non si rinviene per l'i.g.e. all'importazione, onde, mentre per la prima

considerare che, ai fini tributari, per importazione si intende il puro e semplice passaggio della linea doganale, tanto che l'esenzione della merce in temporanea esportazione è stata prevista da apposita legge; sicché la merce in controversia doveva considerarsi importata.

D'altro canto l'esenzione opera entro il limite in cui la merce reimportata sia identica a quella temporaneamente esportata e fino a concorrenza del valore di quest'ultima.

Nella fattispecie la merce reimportata era costituita da verghe di piombo le quali contenevano qualcosa di diverso dalla materia grezza esportata temporaneamente; questo *plus valore* doveva essere soggetto a imposta costituendo un prodotto nuovo rispetto a quello esportato.

La Corte d'Appello — si aggiunge — oltre a rilevare il collegamento tra l'i.g.e. e l'imposta doganale doveva considerare che la legittimità della imposizione sull'entrata era in relazione con la imponibilità doganale e non con l'imposizione che ne era stata fatta in concreto. L'eventuale errore della dogana che aveva ammesso in totale franchigia merce solo parzialmente esente non poteva impedire la legittima tassazione dovuta per un'altra imposta.

La censura è infondata.

---

è lecito concludere che il *plus valore* è esente dal diritto di confine, altrettanto non potrebbe affermarsi rispetto alla seconda, se l'interpretazione della legge che la istituisce dovesse arrestarsi ad argomentazioni tratte dal solo suo testo.

Che il pagamento delle imposte doganali non sia dovuto nemmeno sul *plus valore* acquistato dalle merci in seguito alla loro lavorazione all'estero, nei casi previsti dai surriportati articoli, è infatti osservazione evidente, che balza dalla natura stessa delle operazioni disciplinate: *poiché è connaturale alla lavorazione subita che le merci acquistino un maggior valore, tassare questo, quando la norma prevede l'esenzione dall'imposta per operazioni che hanno quella lavorazione come unico scopo, equivarrebbe a disapplicare la legge.*

L'imposta generale sull'entrata però ha, in genere, tutt'altri presupposti e, pur quella disciplinata dagli artt. 17 e seguenti della legge istitutiva, nonostante la sua particolare natura e gli espressi richiami ai dazi doganali (v. artt. 18, 19, 20) si distingue indubbiamente da questa per la sua disciplina formale e sostanziale (v. ad esempio art. 19, terzo comma, cfr. Cass., Sez. I, Sent. n. 3733/54 in questa *Rassegna*, 1954, 272; Cass., Sez. I, 19 maggio 1962, n. 1159, *Giur. Imposte*, 1962, 711) e, soprattutto, *non prevede l'ipotesi di temporanea esportazione per lavorazione della merce all'estero e conseguente reimportazione.*

La Cassazione ha ritenuto che anche a questa ipotesi fosse applicabile l'esenzione dell'art. 20 lett. d) della legge sull'i.g.e., interpretando estensivamente la norma alla luce dell'intimo collegamento che ha affermato esistere con la legge doganale, in virtù del quale non sarebbe consentito sottoporre all'i.g.e. una merce esente dall'imposta doganale. Ha poi, la Cassazione, dimostrato questo collegamento comparando i termini usati nell'art. 20 lett. d) con quelli di cui all'art. 82 della legge doganale, sostenendo che la legge sull'i.g.e. avrebbe mutuato da quest'ultima i concetti di esportazione temporanea e reimportazione, ed ha concluso, quindi, affermando che, se non esiste importazione agli effetti dell'imposta doganale, non esiste neppure agli effetti dell'imposta sull'entrata.

La Corte triestina, dopo aver ricordato le norme regolatrici della materia, ha osservato che i concetti di esportazione, importazione, esenzione, franchigia, sono riferibili alle merci nella loro consistenza indipendentemente dal valore, prezzo o costo e che è esente da tributo la merce e non il suo valore, che non costituisce cosa distinta ed autonoma, ma solo uno strumento di calcolo del tributo; che non è possibile concepire una esenzione parziale di una cosa inscindibile e che l'importazione in franchigia a scarico di bollette di temporanea esportazione non importa mutamento di merce ai fini fiscali; che non esiste una importazione in senso obbiettivo, tale non essendo il passaggio della linea doganale di merce che ha conservato il suo carattere di nazionalità; che nessuna norma specifica colpisce il *plus valore* acquistato dalla merce in virtù delle lavorazioni, e che, infine, l'intimo collegamento esistente tra la legge sull'i.g.e. e la legge doganale non consente di sottoporre all'i.g.e. una merce esente dall'imposta doganale.

Ora, tale ragionamento è immune da errori di logica e di diritto.

Per vero la ricorrente Amministrazione delle Finanze, a sostegno del suo assunto, fa leva essenzialmente sul concetto che le norme di esenzione in soggetta materia non si applicherebbero al maggior valore

---

Come si vede, la sentenza che si annota presuppone come pacifici — tanto che non vi dedica neppure una riga di motivazione — due concetti:

a) autonomia dell'imposta prevista dall'art. 17 l. n. 762 del 1940 (i.g.e. all'importazione) rispetto alla imposta regolata dai precedenti articoli;

b) applicabilità della disciplina dell'imposta doganale all'i.g.e. all'importazione.

È chiaro che i due concetti sono complementari, affermandosi, come è noto l'autonomia dell'i.g.e. ex art. 17 rispetto a quella ex art. 1 in considerazione delle diversità di presupposti e di finalità che avvicinerrebbero molto l'i.g.e. ex art. 17 ai dazi d'importazione (v. UCKMAR, nota in *Dir. prat. trib.*, 1955, II, 186; MAFFEZZONI, *Il concetto di importazione come presupposto di fatto dell'imposta generale sull'entrata*, *Riv. fin.*, 1960, I, 3; COCIVERA, nota in *Foro it.*, 1955, I, 1207; ROMANI, *L'entrata imponible nel sistema dell'i.g.e.*, Milano, 1958; Cass., 5 marzo 1951, *Rep. Foro it.*, 1951, v. *Tassa entrata*, n. 48; 15 ottobre 1954, n. 3733, *ivi*, 1954, v. *Tassa entrata*, n. 40; 25 marzo 1961, n. 687, *Foro it.*, 1961, I, 931; 12 maggio 1959, n. 1539, *Mass. Foro it.*, 1959, 290; Trib. Milano, 24 settembre 1963, *Foro it.*, 1954, I, 1207; App. Genova, 29 gennaio 1955, *Dir. prat. trib.*, 1955, 286), ma sono, e specialmente il secondo, tutt'altro che pacifici.

Si è infatti autorevolmente osservato in contrario (GRIZIOTTI, nota in *Riv. fin.*, 1954, II, 3; ANTONINI, nota in *Foro it.*, 1961, I, 932) che l'i.g.e. all'importazione non costituisce un'imposta diversa da quella prevista dall'art. 1, differenziandosi da questa solo per l'accertamento ma, come questa, colpendo gli scambi, che la corrispondenza prevista dall'art. 17 con l'imposta di cui all'art. 1, non consente di affermare, nonostante il riferimento « al fatto obbiettivo dell'importazione », che si sia voluto fare, dell'i.g.e. all'importazione, un tributo di imponibilità, rispetto a quello dovuto per gli atti economici all'interno dello Stato (ANTONINI, *cit.*).

A questi primi dubbi sull'autonomia dell'i.g.e. all'importazione, che divengono più seri quando si pretende di trarre da siffatta autonomia una completa equipa-



delle merci dopo la lavorazione all'estero e che appunto tale differenza di valore tra la merce temporaneamente esportata e quella reimportata integrerebbe il fatto obbiettivo dell'importazione.

Ma, in contrario, è agevole ricordare che l'art. 80 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424, stabilisce che « le merci nazionali e nazionalizzate esportate sono considerate estere agli effetti di questa legge, *eccetto il caso di esportazione temporanea...* ». Ne consegue che la temporanea esportazione, quando sia ammessa, come nel caso di cui si discute, non determina la snazionalizzazione della merce conservando quest'ultima, a reimportazione avvenuta, la nazionalità del paese di origine.

L'art. 82 della cennata legge prevede, poi, l'esportazione temporanea di merci nazionali e nazionalizzate « da sottoporre all'estero a determinate lavorazioni e per la successiva reimportazione nello Stato ovvero a titolo di speciale agevolanza per il traffico internazionale ». E l'art. 20 della legge sull'i.g.e. intitolato « esenzioni agli effetti dell'importazione », espressamente alla lett. d), esenta dall'imposta relativa « le merci nazionali ammesse alla reimportazione a scarico di bollette di temporanea esportazione ».

---

razione con il tributo doganale (v. Cass., 25 marzo 1961, n. 687 cit.), altri se ne aggiungono, quando si cerca di approfondire il senso e la portata di quel primo inciso dell'art. 17 che recita: « In corrispondenza dell'imposta stabilita dall'art. 1 della presente legge... » e che ha avuto, nelle vicende interpretative della norma, una sorte curiosa. Infatti, nonostante l'*idea di collegamento* che immediatamente suggerisce, o è stato ignorato, essendosi piuttosto posto l'accento sull'altro momento di collegamento (con l'imposta doganale) offerto dall'inciso: « per il fatto obiettivo dell'importazione », o è stato valutato solo nella sua portata negativa, per arrivare ad affermare che ciò che corrisponde non si identifica e che quindi l'i.g.e. ex art. 17 è qualcosa di diverso dall'i.g.e. ex art. 1.

Nella sua portata positiva, invece, la norma posta dall'art. 17 pone dei limiti all'autonomia dell'i.g.e. all'importazione ed esclude l'applicabilità, *sic et simpliciter*, delle regole relative alla imposta doganale, anche se non può disconoscersi in via generale l'esattezza dell'affermazione circa l'analogia fra questo tributo e i diritti di confine ed il riferimento degli artt. 17 e segg. ad istituti propri della legge doganale.

Queste affermazioni, però, sono troppo generiche per consentire di risolvere i casi concreti che di volta in volta si prospettano e l'usarli come strumenti validi in ogni caso, può portare ad una inammissibile unificazione di due imposte che hanno invece una loro diversa regolamentazione.

Studiando il principio di corrispondenza posto dall'art. 17 il MAFFEZZONI (in *Riv. fn.*, 1961, I, 154-204), lo articola in due proposizioni: a) *l'importazione di una merce non può essere presupposto di fatto dell'i.g.e. importazione ogni qualvolta non siano presupposto di fatto dell'i.g.e. ex art. 1 le entrate derivanti dai trasferimenti inerenti alla fabbricazione della stessa merce in Italia*; b) *l'importazione di una merce può essere presupposto di fatto dell'i.g.e. importazione a condizione di non essere contemporaneamente presupposto di fatto dell'i.g.e. ex articolo 1, l. n. 762/1940.*

Da questa normativa scaturisce ben chiaro il collegamento tra la legge sull'i.g.e. e quella doganale, mutuando la prima dalla seconda i concetti di esportazione temporanea e reimportazione fissati nella legge doganale medesima.

Esattamente, pertanto, la Corte del merito si è ancorata al principio di diritto che dove per legge manca una importazione vien meno ad un tempo il diritto di confine e l'imposta sull'entrata.

Né va trascurato di considerare che l'importazione in franchigia a scarico di bollette di temporanea esportazione non implica mutamento della merce ai fini fiscali. In difetto di una esplicita previsione legislativa, nel senso cioè che la trasformazione del prodotto grezzo in prodotto finito o semilavorato importerebbe immutazione sostanziale della cosa, deve ritenersi che le merci ammesse alla esportazione temporanea non cambiano natura quando vengono reimportate anche se abbiano materialmente subito un processo di lavorazione, essendo certo che l'esportazione temporanea è predisposta appunto per consentire tale lavorazione (art. 82 legge doganale).

Fermo, dunque, il principio che la merce nazionale o nazionalizzata è sottratta ai vincoli tributari di importazione all'atto della reimportazione a scarico di bollette di temporanea esportazione (a meno che venga a risultare che alla merce stessa sia stato aggiunto od incorporato materiale nuovo, oppure che trattisi di immutazione sostanziale della merce stessa sì da non poter più identificare nella merce reimportata quella temporaneamente esportata), del pari correttamente la Corte del merito ha affermato che niuna specifica norma colpisce il *plus valore* che la merce esportata abbia eventualmente acquistato per la lavorazione subita all'estero. — (*Omissis*).

---

Senza approfondire il tema, che esulerebbe dai limiti di questa nota, sembra tuttavia pienamente accettabile il suggerimento, che proviene da questo studio, a risolvere le questioni attinenti all'i.g.e. all'importazione con strumenti tratti dalla legge istitutiva vista nella sua unitarietà, pur accettando l'affermazione che il concetto di importazione sia comune, nella sua efficacia giuridica, alla legge doganale ed a quella sull'i.g.e.

PAOLO DI TARSIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 settembre 1964, n. 2407 - Pres. Vistoso - Est. Passanisi - P.M. Pedace (conf.) - Soc. Farina (avv. Bertolino) - c. Ministero Finanze (avv. Stato Coronas).

**Imposta di registro - Decisione Commissione Centrale - Ricorso per cassazione a norma dell'art. 111 della Costituzione - Azione giudiziaria ordinaria - Cumulabilità - Esclusione.**

*Non è ammissibile il ricorso per cassazione, a norma dell'art. 111 della Costituzione, avverso la decisione della Commissione Centrale delle Imposte, nel caso in cui il contribuente abbia ritenuto di istituire, per il rapporto giuridico di imposta esaminato dalla Commissione predetta, un autonomo giudizio davanti all'a.g.o. per il riesame della questione di legittimità dell'imposizione tributaria e tutte le altre ritualmente ammissibili (1).*

(*Omissis*). — La esibizione dei due documenti nuovi in questa sede va disposta, in quanto tali documenti riguardano l'ammissibilità del ricorso (art. 372 c.p.c.).

L'eccezione di inammissibilità del ricorso dedotta dall'Amministrazione resistente è fondata.

Come è noto questa Corte Suprema con le sentenze n. 1023 del 17 aprile 1952 e n. 128 del 19 gennaio 1957 ha affermato: 1) che al contribuente che si ritiene leso dalla decisione della Commissione Centrale delle Imposte, il legislatore offre due forme di tutela giurisdizionale, entrambe dirette al riesame della questione sulla imposizione tributaria: il ricorso per cassazione a norma dell'art. 111 della Costi-

---

(1) Le statuizioni della sentenza in nota, indubbiamente esatte, riprendono e consolidano, dopo qualche incertezza, un indirizzo giurisprudenziale affermatosi nel 1952, con la sentenza n. 1023 (riportata in *Riv. leg. fisc.*, 1952, 794 segg.), ribadito nel 1955 con la sentenza n. 3226 (riportata in *Riv. leg. fisc.*, 1955), sanzionato nel 1957 con la sentenza n. 128 delle Sezioni Unite della Corte Suprema.

L'esclusione della cumulabilità delle due forme di tutela — riconosciute al contribuente che si ritenga leso dalla decisione della Commissione Centrale — del ricorso in Cassazione a norma dell'art. 111 della Costituzione in via di impugnativa e della azione giudiziaria ordinaria in via autonoma, hanno sicuro riscontro nei comuni principi che regolano i rapporti fra giurisdizioni, senza che, per tale fatto, resti vulnerato il principio dell'autonomia delle due forme di tutela predette. Sia nell'una che nell'altra forma l'a.g.o. è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità del rapporto giuridico di imposta. Da ciò deriva che, data la posizione costituzionale della Corte di Cassazione, soltanto un rapporto di alternazione può regolare la particolare materia.

Esattamente, pertanto, nella ricordata sentenza 1023 del 1952 era stato precisato che « vi ha rapporto di alternazione fra due tutele giurisdizionali quando, pur ammettendosi in astratto la possibilità teorica di un loro duplice esercizio, il fatto che in concreto la parte legittimata ad invocarla dia la preferenza ad una di esse, con un congruo atto di volontà, determina la cosiddetta concentrazione di competenza nella giurisdizione preventivamente scelta con preclusione assoluta, per il principio « *electa una via non datur recursus ad alteram* », di poter sottoporre o contemporaneamente o successivamente ad altro giudice la stessa questione ». Ogni diversa soluzione porterebbe a conseguenze inaccettabili, chiaramente poste in luce dalla sentenza in nota: la cumulabilità delle due forme di tutela darebbe luogo alla rinnovazione del giudizio di legittimità con un duplice inconveniente: rapporto di subordinazione alla rovescia e più pronunce della Corte di Cassazione, sullo

tuzione, l'istituzione di un nuovo giudizio avanti l'autorità giudiziaria ordinaria; 2) che tali forme di tutela non sono cumulabili. È il contribuente stesso che di questa duplice possibilità teorica di esercizio in concreto dà la preferenza ad una di esse e con un congruo atto volontario determina la cosiddetta concentrazione di competenza nella giurisdizione preventivamente scelta con preclusione assoluta, per il principio « *electa una via non datur recursus ad alteram* », di poter sottoporre o contemporaneamente o successivamente ad altro giudice la stessa questione.

Nel caso in esame: la Società Farina ha, con atto di citazione avanti al Tribunale di Milano, notificato all'Amministrazione resistente, il 16 aprile 1963, istituito nelle forme ordinarie un nuovo giudizio, rispetto a quello pendente avanti le Commissioni tributarie, per fare riesaminare tutte le questioni relative alla legittimità sulla imposizione tributaria dirette a paralizzare la pretesa fatta valere dall'Amministrazione delle Finanze con l'ingiunzione fiscale: giudizio che risulta tuttora pendente. La stessa Società Farina ha, il 21 settembre 1963, proposto ricorso per la cassazione della decisione 8 maggio 1963 della Commissione Centrale, cioè in epoca successiva all'inizio del giudizio avanti

---

stesso rapporto, per il caso di ricorso contro le sentenza di appello. Cose entrambe escluse dai principi.

Si è scritto, all'inizio di questa nota, che la sentenza qui massimata « riprende » dopo qualche « incertezza », un precedente indirizzo giurisprudenziale. Si spiega ora di che si tratta.

Dopo le pronunce sopra citate, del 1952, del 1955 e del 1957, la I Sezione della Corte Suprema, nella sentenza 12 aprile 1958, n. 1194 (*Riv. leg. fisc.*, 1958, 1476), aveva affermato: « Secondo il costante insegnamento di questo Supremo Collegio, è ammesso il concorso dei due procedimenti, quello dinanzi alle Commissioni tributarie e quello dinanzi all'Autorità giudiziaria ordinaria. *Le due azioni sono perfettamente autonome e possono coesistere senza reciproca interferenza, sino a che non si sia formato il giudicato in uno dei due giudizi. L'unica eccezione è costituita dall'ipotesi, peraltro estranea alla attuale controversia, del ricorso per cassazione contro la decisione della Commissione Centrale, perché in tal caso è preclusa l'azione giudiziaria* ».

Siffatta statuizione non poteva ritenersi risolutiva, in modo esauriente e completo, della questione. Ed invero, se i due procedimenti sono attivati contemporaneamente, non si verifica mai il passaggio in giudicato della decisione emessa dalla Commissione Tributaria, perché la mancata impugnazione, ai sensi dell'art. 111 Cost. ovvero il mancato successivo ricorso al Tribunale nei termini e nei modi previsti dalle leggi tributarie, non ha alcun effetto preclusivo sul procedimento già in corso davanti al giudice ordinario. Sarebbe, infatti, superfluo volere o dovere investire di nuovo il Tribunale dell'esame della stessa lite.

Un riesame della questione sotto questo profilo fatto dalla Corte Suprema nella sentenza n. 2125 del 1961, nella quale le statuizioni della precedente sentenza del 1958 furono modificate e rettifiche, affermandosi che le due azioni sono del tutto autonome, senza alcun rapporto di dipendenza fra loro, e possono coesistere

al Tribunale di Milano. Ne consegue, in esatta applicazione dei principi innanzi ricordati, che se il contribuente ha ritenuto nel suo interesse istituire un nuovo giudizio nelle forme ordinarie per far riesaminare la questione di legittimità sulla imposizione tributaria e tutte le altre che può ritualmente proporre, ha indubbiamente esercitato un suo incontestabile diritto, ma si è precluso, con tale scelta, la possibilità di ricorrere per cassazione, a norma dell'art. 111 della Costituzione, contro la decisione della Commissione Centrale delle Imposte.

Infatti, data la posizione istituzionale della Corte Suprema di Cassazione non è concepibile che il suo giudizio di legittimità possa essere rinnovato da parte di giudici di merito, le cui pronunzie verrebbero a creare, in sostanza, tra la loro giurisdizione e quella di questa Corte Suprema un rapporto di subordinazione alla rovescia, il che per definizione non può ammettersi. Va aggiunto che contro la sentenza di appello del giudice ordinario dovrebbe nuovamente, nell'ipotesi di ricorso per cassazione, pronunciarsi questa Corte Suprema, ciò che è del pari inconcepibile.

Deve, pertanto, concludersi che il ricorso è inammissibile. — (*Omissis*).

---

*fino a quando si sia formato il giudicato nel processo davanti al giudice ordinario, ovvero sino a quando non sia stato presentato il ricorso per cassazione contro la decisione della Commissione Centrale.*

Commentandosi favorevolmente tale ultima sentenza in questa *Rassegna*, 1962, 96, si terminava con l'osservare che un punto restava ancora da chiarire, e che era augurabile che il chiarimento fosse dato al più presto dalla Suprema Corte regolatrice. Il punto era questo: : se contro la decisione della Commissione Centrale viene proposto ricorso per cassazione a sensi dell'art. 111 Cost., quale sorte è riservata al processo già da prima, per effetto dell'autonomia dei due procedimenti, in corso davanti al Tribunale o alla Corte d'Appello, per la stessa questione?

Il chiarimento è stato dato dal Supremo Collegio con la sentenza in nota.

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 novembre 1964, n. 2704 - Pres. Celentano - Est. Caporaso - P.M. Criscuoli (conf.) - Finanze (avv. Stato Tavassi la Greca) c. Gisolfi.**

**Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - Notifica di atti - Procedura ordinaria o speciale - Scelta.**

(r.d. 11 luglio 1907, n. 560, art. 89; r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 31; c.p.c., art. 137 segg.).

**Imposte e tasse in genere - Procedimento innanzi alle Commissioni - Notifica dell'atto di appello contestualmente alla notifica della decisione di primo grado - Formalità della procedura speciale - Effetti dell'inosservanza.**

(r.d. 11 luglio 1907, n. 560, art. 89; r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 31).

**Imposte e tasse in genere - Procedimento davanti alle Commissioni - Notifica di atti - Inosservanza di forme - Sanatoria - Limiti.**

(r.d. 11 luglio 1907, n. 560, art. 89; r.d.l. 7 agosto 1936, n. 1639, art. 31; c.p.c., artt. 156 e 291).

*La procedura speciale per le notificazioni di cui all'art. 89, r.d. 11 luglio 1907, n. 560, applicabile anche per gli atti processuali del procedimento davanti alle Commissioni tributarie in materia di imposte indirette è facoltativa per l'Ufficio, il quale può anche ricorrere alla procedura ordinaria del codice di rito (1).*

*Per le notifiche effettuate con il sistema dell'art. 89 r.d. cit. (ora art. 38 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645) la formalità della firma per ricevuta da parte del consegnatario dell'atto è richiesta sia nel caso di notifica della sola decisione della Commissione, sia nel caso di contestualità della notifica dell'atto di appello dell'Ufficio (2).*

*L'inosservanza di detta formalità dà luogo a semplice irregolarità, che attiene al modo di consegna dell'atto e non incide sulla validità della notificazione, e non a nullità (non comminata dalla legge), la quale, comunque, sarebbe sanata non solo con la costituzione del convenuto, ma anche con la rinnovazione della notificazione che il giudice deve disporre ai sensi dell'art. 291 c.p.c., applicabile anche al processo tributario (3).*

---

(1-3) Con la decisione sopra riportata la Corte Suprema ha confermato il suo precedente indirizzo (cfr. Cass., 29 gennaio 1964, n. 228, pubblicata in questa *Rassegna*, 364, con nota alla quale ci richiamiamo; Cass., 23 giugno 1964, n. 1648, *Riv. leg. fisc.*, 1964, 1729), sia per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'art. 89 r.d. 11 luglio 1907, n. 560, sia per quanto riguarda gli effetti dell'inosservanza di formalità in esso previste.

Pur disattenendo ancora una volta la tesi dell'Amministrazione finanziaria, non essere — cioè — l'art. 89 applicabile agli atti processuali relativi a procedimenti davanti alle Commissioni tributarie in materia di imposte indirette, la Corte ha praticamente eliminato gli effetti della sua interpretazione estensiva, riaffermando che l'ufficio finanziario può sempre utilizzare il procedimento ordinario di notifica previsto dal codice di procedura civile. In tal caso è ovvio che non sono richieste le formalità dell'art. 89, ed in particolare la firma per ricevuta del consegnatario dell'atto, in quanto l'ufficiale giudiziario attesta egli stesso, nella sua relazione, fino a querela di falso, l'avvenuta notificazione.

Non meno logico è il richiamo, anche nel caso di utilizzazione del procedimento dell'art. 89, alle norme di cui all'art. 156 e 291 c.p.c. sulla rilevanza delle nullità e sulla loro sanatoria.

Quale che sia stata la soluzione (prima dell'entrata in vigore del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, con l'art. 38) del problema della scelta fra il richiamo alle norme di diritto processuale comune e il richiamo alle norme poste in materia di tributi diretti per i casi non espressamente regolati, è chiaro che quando queste ultime norme non consentivano neanche un'interpretazione analogica era solo alle prime che si poteva fare riferimento. Nessuna norma in materia di tributi diretti regolava le nullità della notificazione e la sua sanatoria, per cui non può dubitarsi non solo che la mancanza di firma del consegnatario dell'atto non era una nullità, in quanto non era prevista dalla legge e non rendeva irraggiungibile lo scopo, ma anche che, se di nullità si fosse trattato, essa avrebbe potuto in ogni caso essere sanata o con la costituzione del convenuto o con la rinnovazione della notificazione ex art. 291 (con il nuovo t.u. sulle imposte dirette, il problema appare superato, per il richiamo esplicito alle norme sulle notificazioni del codice di rito, e, conseguenzialmente, a quelle sulla rilevanza delle nullità e sulle sanatorie).

#### O. FIUMARA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 marzo 1965, n. 477 - *Pres. ed Est. Pece - P.M. Gentile (conf.) - Comune di Monzuno (avv. Gualandi) c. Amministrazione Finanze (avv. Stato Coronas).*

**Imposta di registro - Agevolazioni per la ricostruzione edilizia - Acquisto di aree fabbricabili - Estensione del beneficio.**

(d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322, art. 2; d.l.l. 26 marzo 1946, n. 221).

**Proprietà - Costruzione di opera pubblica, da parte della p.a., su area di proprietà di terzi - Accessione - Art. 936 c.c. - Inapplicabilità.**

(c.c., art. 936).

*Il beneficio della registrazione ad imposta fissa, previsto dall'art. 2 del d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322 (modificato dal d.l.l. 26 marzo 1946, n. 221) compete anche all'atto di acquisto dell'area, quando l'edificio distrutto o danneggiato per cause belliche sia in via di ricostruzione o sia stato già ricostruito per essere stato conseguito l'anticipato possesso dell'area stessa.*

*Agli effetti del secondo comma dell'art. 2 del d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322 (modificato dall'art. 2 del d.l.l. 26 marzo 1946, n. 221), rientra tra le « disposizioni speciali » che impediscono la ricostruzione del fabbricato distrutto sulla precedente area, anche il decreto presidenziale con il quale, ai sensi dell'art. 266 della legge comunale e provinciale viene*

*disposto il trasferimento della sede comunale da un luogo ad un altro (1).*

*Il proprietario del fondo sul quale sia stata eseguita abusivamente la costruzione di un'opera pubblica, non ha diritto di ritenere la costruzione né di obbligare la p.a. a levarla, ai sensi dell'art. 936, che è pertanto inapplicabile nei confronti di una p.a. (2).*

### **(1-2) Sui limiti di applicazione delle agevolazioni per la ricostruzione edilizia agli atti di acquisto di aree fabbricabili.**

I. - La fattispecie, oggetto del giudizio nel quale è intervenuta la sentenza in rassegna, è del tutto particolare: si discuteva, infatti, tra le parti a quale trattamento tributario dovesse soggiacere l'atto di acquisto, da parte di un Comune, di un'area privata — diversa da quella su cui precedentemente sorgeva la casa comunale distrutta per eventi bellici — e sulla quale l'Amministrazione dei Lavori Pubblici aveva già costruito, senza acquisirne previamente la proprietà, la nuova casa comunale, e ciò ai sensi dell'art. 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543.

Il S.C. ha ritenuto che a tale atto di acquisto compete il beneficio della registrazione a tassa fissa, ai sensi del d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322, modificato dal d.l.l. 26 marzo 1946, n. 221.

La decisione sembra contenere delle affermazioni di principio che trascendono i ristretti limiti del complesso caso oggetto della lite, e sulle quali appare opportuno brevemente soffermarsi.

II. - Ha ritenuto la Cassazione che l'agevolazione fiscale portata dall'art. 2 del d.l.l. 26 marzo 1946, n. 221 (che ha abrogato, nel suo ultimo comma, le disposizioni degli artt. 2 e 3 del d.l.l. 7 giugno 1945, n. 322) torni applicabile tanto all'ipotesi, espressamente prevista dal legislatore, di acquisto di area allo scopo di ricostruire un edificio danneggiato dalla guerra, quanto al caso (non previsto, ma che sarebbe ricomprensibile nella stessa norma, in virtù di una sua interpretazione estensiva) di acquisto della medesima area, quando l'edificio, già distrutto o deteriorato per eventi bellici, si trovi in via di ricostruzione o sia stato addirittura già ricostruito.

La decisione è emessa in riferimento all'ipotesi eccezionale di cui al secondo comma del cit. art. 2 (acquisto di area in località diversa da quella su cui insorgeva l'edificio distrutto), ma — per evidente identità di *ratio* — dovrebbe pervenirsi ad identica conclusione anche per l'ipotesi normale di cui al primo comma dello stesso articolo (acquisto di area su cui originariamente insisteva l'immobile distrutto).

Al principio così affermato, nella assolutezza, non può, peraltro, consentirsi:

a) Non dovrebbe, invero, sorgere dubbio che l'agevolazione non può, *comunque*, invocarsi (a prescindere dagli ulteriori motivi di dubbio in appresso esposti) quando la costruzione del fabbricato (sia pure in fase di costruzione) già insistente sul suolo compravenduto, non sia avvenuta — o mediante lavoro proprio o mediante appalto — ad opera dell'acquirente dell'area stessa.

Infatti, l'art. 2 del d.l.l. n. 221/1946 parla esplicitamente di imposta dovuta sulle compravendite « fatte a favore di persone od enti che ne assumano la ricostruzione e riparazione ». Correlativamente, l'art. 6 del r.d.l. n. 322 del 1945 richiede, a pena di decadenza, la dichiarazione contestuale dell'intento di ricostruire l'edificio danneggiato.



« L'esenzione in questione, dunque, è esenzione riferita ad una determinata situazione subbiettiva, non ad una situazione obbiettiva. Lo scopo della legge lo si raggiunge agevolando una persona che effettui una determinata attività economica, e non meramente agevolando gli atti che riguardano beni e per i quali, ad un certo punto, tale attività economica risulti compiuta da un qualsiasi soggetto. Ciò dal punto di vista degli scopi della norma ». (FORTE, *In tema di agevolazioni fiscali concernenti la ricostruzione di immobili sinistrati*, *Giur. it.*, 1957, III, 157).

Eppertanto, ogniqualvolta la ricostruzione dell'edificio sull'area compravenduta sia stata effettuata o dallo stesso alienante o da terzi (a qualunque titolo), ma non già dallo stesso acquirente, non può sorgere dubbio sulla inapplicabilità del beneficio fiscale consentito dalle norme sopracitate. Tale profilo doveva essere considerato dalla sentenza in rassegna, nella fattispecie concreta in cui la riedificazione dell'immobile destinato a casa comunale era stato effettuato — sia pure a vantaggio del Comune e sostituendosi al medesimo nel relativo onere finanziario — a cura e spese dello Stato, ai sensi dell'art. 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, senza che il Comune, resosi successivamente acquirente dell'area, avesse in alcun modo provveduto all'opera di ripristino dell'immobile sinistrato.

b) Ma l'applicabilità del beneficio in esame deve negarsi anche nell'ipotesi in cui il (successivo) acquirente dell'area abbia egli stesso precedentemente provveduto — o direttamente od a mezzo di appaltatore — alla ricostruzione dell'edificio, in virtù del possesso anticipato del suolo.

In tal caso, invero, normalmente (fatta cioè eccezione per quelle ipotesi in cui, ad es., tornando applicabile la legge 24 gennaio 1962, n. 23 e non operando la presunzione di trasferimento anche dell'accessione, il tributo di registro ha per oggetto l'acquisto della sola area) trova piena applicazione la presunzione di cui all'art. 47 della legge di registro: tale norma che — come riconosce anche la sentenza in esame — non fa altro che riecheggiare in materia tributaria il principio generale di cui all'art. 934 cod. civ., importa che nei trasferimenti del suolo si intendano trasferiti all'acquirente del medesimo, nonostante qualsiasi esplicita e contraria limitazione contrattuale, anche le « accessioni », e cioè anche i fabbricati già esistenti (costruiti od in costruzione) sul suolo stesso, salvo, naturalmente, il raggiungimento della rigorosa prova contraria di cui al secondo comma del cit. art. 47 (cfr., sul punto, *Comm. Centr.*, 14 giugno 1956, n. 83296, *Riv. leg. fisc.*, 1957, 651; *Comm. Centr.*, 16 novembre 1953, n. 53564, *ivi*, 1954, 991; *Comm. Centr.*, 26 novembre 1952, n. 41652, *Boll. Trib.*, 1953, 952; *Cass.*, 28 aprile 1944, n. 304, *Giur. imp. reg. neg.*, 1945, n. 12, col. 68. *Contra*, veggasi BERLIRI, *Le leggi di registro*, 1960, 162 e segg.).

L'applicazione della presunzione ora indicata, che è da ricomprendersi in uno di quei casi in cui « il legislatore ha stabilito che, in presenza di determinate circostanze, l'imposta debba liquidarsi come se quell'atto avesse un diverso contenuto » rispetto a quello effettivo (BERLIRI, *op. cit.*, 160), comporta che, pur in presenza di un contratto di compravendita che contempli esclusivamente l'area edificabile, deve giuridicamente ritenersi quale oggetto della compravendita, non già il solo terreno, bensì anche, come parte del fondo perché con esso incorporato per unione meccanica, la costruzione ivi eretta: oggetto dell'imposizione tributaria viene così ad essere, non più l'area edificabile, bensì il fabbricato insieme con il suolo sottostante, e cioè l'area edificata.

Ma, allora, il beneficio fiscale di cui all'art. 2 del r.d.l. n. 221 del 1946, il quale espressamente si riferisce (per l'ipotesi che interessa) al concetto di « area fabbricabile » (nel primo comma) e di « area » (nel secondo comma) è chiaramente inapplicabile alla predetta fattispecie, appunto perché non può ricomprendersi, in sede di interpretazione (sia pure estensiva) della volontà legislativa, un oggetto

negoziale qualitativamente diverso da quello espressamente previsto nella norma di esenzione (« edificio insistente sull'area », anziché « area edificabile »).

Né appare decisivo l'invocare la *ratio* della norma di agevolazione in parola — come sembra fare la sentenza in esame, sia pure in una fattispecie in cui è esclusa l'accessione dell'edificio all'area compravenduta — per legittimare l'applicazione del beneficio all'ipotesi di trasferimento dell'area edificata, nel caso previsto dal secondo comma del cit. art. 2: invero se — come indica la stessa sentenza — lo scopo della norma è quello di favorire il ripristino del patrimonio immobiliare danneggiato dalla guerra, una volta che sia stata compiuta, sia pure su suolo altrui, la ricostruzione dell'edificio, tale scopo sembra definitivamente realizzato ed appare dubbio che possa rientrare nella richiamata finalità della disposizione agevolativa il trattamento privilegiato del successivo atto giuridico con il quale il proprietario del suolo (e del fabbricato: art. 934 c.c.) alieni l'edificio così ricostruito, insieme con il suolo, al costruttore dell'edificio stesso.

Come è indubbio che il beneficio non competerebbe per l'alienazione dell'immobile a favore di un terzo, ugualmente deve escludersene l'applicabilità all'acquisto fatto dal costruttore, irrilevante essendo, sotto il profilo che qui interessa, tale sua veste. Ma, anche a prescindere da ciò, non appare convincente la sentenza in esame nella parte in cui per giustificare l'interpretazione estensiva (e non già analogica) dell'agevolazione fiscale anche alla ipotesi di acquisto di area già edificata, si limita sostanzialmente a rilevare la identità di *ratio* tra la fattispecie legislativamente prevista (acquisto di area edificabile) e quella, ben diversa, oggetto della lite. Sotto tale profilo, la sentenza si ricollega ad un indirizzo giurisprudenziale ormai affermato: cfr., da ultimo, Cass., 4 aprile 1962, n. 699, *Giust. civ.*, 1962, I, 2004; Cass., 16 aprile 1961, n. 683, *Giust. civ.*, 1961, I, 1208; Cass., 8 agosto 1959, n. 2500, *Giust. civ.*, 1959, I, 2127).

Non può, invero, non rilevarsi che il fondamento del procedimento analogico è proprio da porsi — secondo il noto principio *ubi eadem ratio, eadem iuris dispositio* — nella identità della *ratio legis*, che costituisce l'elemento comune tra l'ipotesi legislativamente regolata e quella non prevista dalla legge, e che consente il trasferimento delle conseguenze giuridiche proprie della prima alla situazione non disciplinata (BOBBIO, *L'analogia nella logica del diritto*, 1938; ID., *Intorno al fondamento del procedimento per analogia*, *Giur. it.*, 1951, I, 1, 229). Per dimostrare, pertanto, che viene operata una ammissibile interpretazione estensiva e non già una preclusa integrazione analogica della norma di esenzione, non ha pertanto rilievo il sottolineare la identità di *ratio* tra due fattispecie, ma è necessario accertare se il caso concreto, pur se non chiaramente espresso dalla legge, è stato tuttavia da questa previsto (cfr. Cass., 15 aprile 1947, n. 564, *Rep. Giur. it.*, 1944/47, v. leggi n. 70), così da poter ritenere che il legislatore *minus dixit quam voluit*: soluzione questa cui, per le suesposte considerazioni, non sembra potersi pervenire nell'ipotesi che qui interessa.

III. - Nella terza massima, la sentenza in rassegna conferma la precedente giurisprudenza in merito alla inapplicabilità del disposto dell'art. 936 c.c. all'ipotesi di costruzione di opera pubblica, da parte di una p.a., su suolo appartenente a privati ed occupato senza titolo (espropriazione o contratto di acquisto).

La soluzione appare, senza dubbio, esatta poiché la facoltà alternativa che la predetta norma attribuisce al proprietario del suolo è certamente inattuabile nei confronti di una p.a.

Invero, la condanna alla *riduzione in pristino* verrebbe a concretarsi in una revoca o modifica dell'atto amministrativo (concetto questo comprensivo anche del fatto materiale) in virtù del quale l'Amministrazione ha deciso la costruzione dell'opera pubblica sul suolo privato, ciò che è vietato dall'art. 4 della l. 20 mar-

zo 1865, n. 2248, all. E; mentre la *ritenzione* dell'opera a favore del privato proprietario del suolo attribuirebbe al medesimo la proprietà su beni destinati ad un pubblico servizio e, come tali, facenti parte o del demanio o del patrimonio indisponibile dell'ente pubblico (come nel caso in esame), eppertanto inalienabili.

Nel medesimo senso dell'annotata sentenza, cfr. Trib. Bari., 18 giugno 1954, *Rep. Foro it.*, 1955, v. *Proprietà*, n. 21/23; App. Cagliari, 18 marzo 1957, *ivi*, 1957, voce cit., 25; App. Roma, 6 giugno 1958, *Foro it.*, 1958, I, 1338; Cass., 7 ottobre 1954, n. 3386, *Mass.*, *Foro it.*, 1954, 682; Cass., 19 giugno 1961, n. 1440, *Foro it.*, 1961, I, 1315; Cass., 29 luglio 1961, n. 1840, *Foro it.*, *Mass.*, 1961, 477. In dottrina, cfr. CORMIO, *Jus tollendi (art. 936 c.c.) e p.a.*, *Giur. it.*, 1959, I, 2, 101.

G. MANDO'

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 23 marzo 1965, n. 479 - Pres. Pece - Est. Cesaroni - P.M. Gedda (conf.) - Ministero Finanze (avv. Stato Gargiulo) c. Società Universale Assicurazioni Generali (avv. Porzio).

**Imposte e tasse in genere - Atti di aumento di capitale di imprese esercenti le assicurazioni private - Registrazione ad imposta fissa.**

(l. 11 aprile 1955, n. 294, art. 20).

*Il beneficio fiscale della registrazione a tassa fissa per gli atti relativi agli aumenti di capitale delle imprese esercenti le assicurazioni private, previsto dall'art. 20 della legge 11 aprile 1955, n. 294 (sino alle misure minime indicate nell'art. 1 della stessa legge), è applicabile anche nel caso in cui nello statuto dell'impresa, esercente sia l'assicurazione della vita che l'assicurazione contro i danni, non sia prevista la ripartizione del capitale tra i due rami di assicurazione, così come prescritto dall'art. 30 del r.d.l. 29 aprile 1923, n. 966 (sepreché la delibera di aumento del capitale sia da interpretarsi nel senso che venga operato l'aumento delle due parti di capitale da destinare rispettivamente al ramo-vita ed al ramo-danni) (1).*

---

(1) L'art. 1 della legge 11 aprile 1955, n. 294, contenente modificazioni alla legislazione sull'esercizio delle assicurazioni private, dispone che « le misure minime del capitale sociale e del fondo di garanzia, prescritte dalle vigenti disposizioni per esercitare le assicurazioni o le riassicurazioni » sono elevate a determinate misure minime, fissate in L. 500 milioni, quando l'esercizio riguardi le assicurazioni contro i danni ed in misure inferiori per altre particolari ipotesi di esercizio di attività assicurative.

In correlazione, l'art. 20 della stessa legge prevede il beneficio della registrazione a tassa fissa per gli atti relativi agli aumenti di capitale effettuati, entro un certo termine, e sino alle misure minime indicate nel precitato art. 1.

La Corte di Cassazione, chiamata a giudicare (a quanto risulta, per la prima volta, poiché non vi sono specifici precedenti editi) sulla interpretazione ed applicazione della detta norma agevolativa, ha ritenuto che una volta accertato che la delibera di aumento del capitale sociale di una società esercente e l'assicurazione sulla vita e l'assicurazione contro i danni era effettivamente volta ad incrementare distintamente le due parti di capitale da destinare ai due rami di attività non potesse negarsi il predetto beneficio fiscale per il fatto che nello statuto della società non fosse stato osservato il disposto dell'art. 30 del r.d.l. 29 aprile 1923, n. 966.

Tale norma — riprodotta ora nell'art. 32 del vigente t.u. approvato con d.P.R. 13 febbraio 1959, n. 499 — dispone che le imprese che esercitino altre attività assicurative in aggiunta a quella sulla vita, debbano indicare nello statuto quale parte del capitale e delle riserve sia destinato all'adempimento degli obblighi derivanti dalla assicurazione sulla vita, e devono tenerne separata la gestione. Tali capitali e riserve non possono essere inferiori agli importi fissati nello stesso r.d.l. (artt. 19 e 29).

La ora indicata disposizione è evidentemente ispirata dalla necessaria preoccupazione di assicurare, con maggior rigore, il rispetto del minimo di garanzie patrimoniali per l'esercizio dell'assicurazione sulla vita, anche per le imprese ad attività assicurativa « mista »: preoccupazione costante del legislatore, come è dimostrato dal fatto che nel r.d.l. n. 966 del 1923 non è imposto, per l'esercizio della assicurazione contro i danni, un minimo di capitale sociale, essendosi ritenuta sufficiente la prestazione di una cauzione (art. 33), mentre tanto il successivo d.l.C.P.S. 4 ottobre 1946, n. 404 (art. 1), quanto la stessa legge n. 294 del 1955 stabiliscono, per quest'ultima attività, una misura minima di capitale di molto inferiore a quella imposta per l'assicurazione sulla vita.

Il S.C., respingendo la tesi della Finanza, ha escluso che l'osservanza del detto onere di ripartizione statutaria del capitale (e delle riserve) imposta dal cit. art. 30, possa configurarsi come condizione per ottenere l'agevolazione di cui all'art. 20 della legge n. 294 del 1955, sul rilievo che l'adempimento di tale precepto non risulta, in alcun modo, richiesto come condizione per la concessione dell'indicato beneficio fiscale, che è solo subordinato alla effettiva esistenza delle condizioni obbiettive imposte dalla stessa legge n. 294 per la prosecuzione dell'esercizio dell'attività di assicurazione.

Tale soluzione lascia, peraltro, perplessi.

Che la legge n. 294 del 1955 non contempli espressamente, nel suo art. 20, l'osservanza del disposto del cit. art. 30 del r.d.l. n. 966 del 1923, come condizione per la concessione della registrazione a tassa fissa degli atti ivi contemplati, è fatto pacifico, ma non decisivo, ove si consideri che — come non può apparire dubbio — la legge n. 294/1955 ha carattere integrativo e complementare del complesso di norme disciplinanti l'attività assicurativa privata, già contenute nel cit. r.d.l. n. 966 del 1923, e, pertanto, presuppone la preesistente disciplina normativa per la detta attività, quale si desume appunto dalle norme del detto decreto, e quindi, anche dal suo art. 30 (in relazione agli artt. 19 e 29).

La legge del 1955, nella parte che interessa, ha voluto, invero, solo adeguare la garanzia patrimoniale a copertura degli oneri dell'esercizio della assicurazione sulla vita, in dipendenza della intervenuta svalutazione monetaria e si è, pertanto, limitata ad elevare le misure minime del capitale sociale già « prescritte dalle vigenti disposizioni ».

Eppertanto, gli artt. 1 e 20 della legge n. 294 del 1955 presuppongono anche — nell'ipotesi di impresa esercente attività assicurativa « mista » —, che sia statutariamente separata la parte di capitale destinato al ramo vita, rispetto a quella destinata ad altre operazioni assicurative, in applicazione del cit. art. 30 del r.d.

n. 966 del 1923, ciò che, unicamente da un lato, permette il controllo sulla osservanza della misura minima imposta dall'art. 19 (e dall'art. 29) del cit. r.d. n. 966 e, d'altro lato, consente l'applicazione dell'agevolazione prevista per gli atti di aumento di capitale sino a raggiungere i vari limiti minimi fissati dalla nuova legge n. 294 del 1955.

Ora, se in violazione del predetto art. 30, l'impresa di assicurazione non abbia provveduto a separare, nel proprio statuto, la parte di capitale destinato alle assicurazioni diverse da quella sulla vita, non può che ritenersi che l'intero capitale, indifferenziato nel suo ammontare, sia destinato per la sua totalità, all'esercizio di ciascuna delle due forme di assicurazione, cioè e quella sulla vita e quella contro i danni.

In tal caso, invero, alla situazione prevista dalla legge (separazione di parti di capitali destinate specificamente ai singoli rami) si sostituisce una situazione (destinazione dell'intero capitale a ciascuno dei due esercizi) che è certamente anomala, ma che sussiste, finché essa non sia eliminata eventualmente a seguito dell'esercizio del potere di vigilanza degli organi del Ministero dell'Industria e Commercio e che deve essere considerata anche ai fini dell'applicazione del beneficio di cui all'art. 20 della legge 11 aprile 1955, n. 294.

Né a diverse conseguenze, sotto il profilo che qui interessa, porta il ritenere che — sempre nella indicata ipotesi di indifferenziazione statutaria del capitale — questo debba considerarsi destinato al solo esercizio del ramo vita: conclusione questa che potrebbe essere sorretta dal rilievo della maggior garanzia per l'esercizio di questa forma di assicurazione, rispetto alle altre, che il legislatore, come si è anche più sopra rilevato, ha voluto assicurare con le disposizioni degli artt. 19, 29 e 30 dello stesso r.d. n. 966.

Alla luce di tali considerazioni, la coordinata interpretazione degli artt. 1 e 20 del r.d. n. 294 del 1955, in relazione al precitato art. 30 del r.d.l. n. 966 del 1923 non può che portare ad intendere che l'agevolazione tributaria per l'atto di aumento di capitale, in conformità della medesima legge n. 294, sia da limitarsi a quella parte di aumento che è necessaria a raggiungere la misura (minima) stabilita per l'esercizio di uno solo dei rami di attività assicurativa, e più precisamente, stante la diversità dei limiti previsti, al più elevato di essi (quello cioè di L. 500 milioni stabilito per l'esercizio del ramo vita), senza che sia possibile invocare il beneficio — come, all'incontro, avviene in caso di osservanza statutaria dell'onere di ripartizione del capitale — per la parte di aumento eccedente la detta misura, neppure sino alla concorrenza della somma delle misure minime previste per i diversi rami di attività assicurativa.

Ed, invero, tanto che si ammetta che l'intero capitale, sia, nella sua interezza, destinato a ciascuno dei diversi rami di assicurazione, quanto che si ritenga che esso sia destinato, nella sua totalità, alla attività di assicurazione sulla vita, non ha significato considerare in aggiunta alla misura di L. 500 milioni prevista per tale ramo, quella di L. 250 milioni prescritta per il ramo danni (il cui limite, appunto per essere inferiore a quello previsto per l'assicurazione sulla vita è in esso necessariamente contenuto), sicché non v'è ragione di agevolare, alla luce dei criteri ispiratori della legge n. 294 del 1955, l'ulteriore aumento di capitale, oltre la misura minima prevista dalla legge (L. 500 milioni).

Può, quindi, concludersi che la disposizione dell'art. 80 del r.d.l. n. 966 del 1923 funge effettivamente da condizione per l'applicabilità del beneficio di cui all'art. 20 della legge n. 294 del 1955, nel senso che la sua inosservanza comporta l'operare dell'agevolazione per la sola parte di capitale (la più elevata) destinata all'esercizio del ramo vita, mentre sulla somma eccedente tale limite, si rende dovuto il normale trattamento tributario previsto per gli aumenti di capitale.

G. MANDO'

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 aprile 1965, n. 613 - Pres. Vistoso - Est. Malfitano - P.M. Pedote (diff.) - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Fallimento Soc. a r.l. U.M.U.E. di Zanon Umberto.

**Fallimento - Crediti verso terzi garantiti da privilegio su immobile acquisito all'attivo - Necessità dell'assoggettamento al procedimento di verifica del passivo - Esclusione - Intervento in sede di riparto del prezzo ricavato dalla vendita - Ammissibilità.**

**Imposta di successione - Spoglio dell'erede per presunzione muciana - Difetto dei presupposti di cui all'art. 9, r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 - Inopponibilità alla Finanza.**

*Coloro che hanno, sugli immobili compresi nel fallimento, diritti di prelazione a garanzia di crediti vantati verso debitori diversi dal fallito, possono concorrere alla distribuzione della somma ricavata dalla vendita di tali immobili insieme con i creditori fallimentari senza bisogno che i loro crediti siano assoggettati al procedimento di verifica previsto dalla legge fallimentare (1).*

*L'erede obbligato al pagamento dell'imposta di successione per i beni in relazione ai quali opera la presunzione muciana, non può prestare acquiescenza all'apprensione di tali beni da parte del curatore, ma deve opporsi ad essa chiamando in giudizio anche l'Amministrazione delle Finanze e, soltanto se l'apprensione sia confermata con sentenza passata in giudicato, può esimersi dal pagamento dell'imposta od ottenere la restituzione di quella pagata (2).*

---

**(1) Sulla opponibilità al fallimento del privilegio fiscale ex art. 68 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270, gravante su immobile acquisito all'attivo per presunzione muciana.**

La Corte Suprema non ha esitato a far giustizia delle opinioni palesemente abnormi espresse dal Tribunale fallimentare in sede di reclamo proposto dall'Amministrazione ex art. 26 legge fallimentare avverso il decreto del giudice delegato.

La motivazione del provvedimento cassato, per quanto attiene alla massima in esame, aveva negato l'ammissibilità della domanda di intervento spiegata in sede di ripartizione del prezzo ricavato dall'asta dell'immobile gravato del privilegio fiscale previsto dall'art. 2772 c.c., come riflesso della mancata verifica, in sede di formazione dello stato passivo, del credito per imposta di successione, vantato nei confronti di debitore diverso del fallito, nelle forme disciplinate dagli artt. 52 e 92 segg. legge fallimentare.

Contro tale tesi, certamente infondata per i motivi che saranno esposti, aveva fornito un primo spunto critico lo stesso Tribunale, ponendo addirittura in dubbio, nel corso della medesima motivazione, la possibilità di accertare « nell'ambito (...) della formazione dello stato passivo » eventuali diritti di garanzia gravanti su beni

(*Omissis*). — Con il primo motivo si censura il decreto impugnato per aver ritenuto inammissibile l'intervento dell'Amministrazione delle Finanze nella ripartizione del prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile sul quale gravava il privilegio per il pagamento dell'imposta di successione dovuta dal figlio del fallito quale erede della proprietaria dell'immobile medesimo. Al riguardo si deduce che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che alla ripartizione dell'attivo fallimentare possono partecipare soltanto i creditori ammessi al passivo, in quanto coloro che hanno un diritto di prelazione sugli immobili compresi nel fallimento a garanzia di crediti verso terzi non possono insinuare tali crediti al passivo, non essendo creditori del fallito, ma hanno il diritto di partecipare alla distribuzione del prezzo ricavato dalla vendita degli immobili sui quali grava il diritto di garanzia. Si aggiunge che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che l'Amministrazione delle Finanze abbia impugnato la ripartizione finale dell'attivo fallimentare perché essa era intervenuta per partecipare alla distribuzione del prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile vincolato al credito da essa vantato in virtù del privilegio speciale di cui all'art. 2772 del c.c.

La censura è fondata.

Il Tribunale ha ritenuto inammissibile l'intervento dell'Amministrazione nella distribuzione del prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile gravato dal privilegio da cui è assistito il credito da essa vantato, sull'erroneo presupposto che anche coloro che non sono creditori del

---

dell'attivo fallimentare, ma relativi a crediti vantati nei confronti di terzi e non del fallito.

Il dubbio, pienamente legittimo, avrebbe dovuto avvertire il Tribunale dell'insostenibilità della tesi, non fosse altro per le gravi ed ingiustificabili conseguenze cui condurrebbe l'eventuale soluzione negativa del problema. Se invero al creditore fosse preclusa sia la via dell'intervento in sede di ripartizione del prezzo, sia quella dell'ammissione al passivo, bisognerebbe concludere che l'apertura della procedura fallimentare avrebbe effetto estintivo dei cennati diritti di garanzia.

Senonché proprio la disciplina dell'istituto della c.d. « presunzione muciana », nell'ambito del quale si è verificata la fattispecie decisa, porta ad escludere tale effetto.

Ed invero il secondo comma dell'art. 70 legge fallimentare, consentendo al creditore ipotecario del coniuge del fallito la prova della buona fede, ammette per converso, ferma restando l'acquisizione del bene all'attivo del fallimento, la permanenza del diritto reale di garanzia. Il che non autorizza peraltro a ritenere che il creditore ipotecario divenga creditore del fallito essendo agevolmente configurabile come un caso di responsabilità senza debito il rapporto tra il secondo ed il primo.

Analoga situazione si era verificata nella specie a favore dell'Amministrazione finanziaria titolare di privilegio speciale sull'immobile oggetto della presunzione muciana a garanzia dell'imposta di successione liquidata per il trasferimento *mortis causa* dell'immobile stesso dal defunto coniuge del fallito al di lui figlio.

fallito, ma hanno un diritto di prelazione sui beni compresi nel fallimento, devono essere ammessi al passivo per poter partecipare alla ripartizione dell'attivo fallimentare.

Invero, come ritiene anche una parte della dottrina, coloro che non sono creditori del fallito, ma vantano un diritto di prelazione sui suoi beni non sono soggetti alla domanda di insinuazione al passivo. Ciò si evince chiaramente dagli artt. 52 e 108 della legge fallimentare. Il primo prevede la necessità della verifica soltanto per i creditori, anche se muniti di un diritto di prelazione, il secondo, stabilendo nell'ultimo comma che il curatore deve provvedere alla notifica di un estratto dell'ordinanza del giudice delegato che dispone la vendita di un immobile compreso nel fallimento ai creditori ammessi al passivo con diritto di prelazione sull'immobile, « nonché ai creditori ipotecari iscritti », ammette che partecipano alla distribuzione del prezzo ricavato dalla vendita anche quei creditori aventi diritti di prelazione, i quali non siano stati ammessi al passivo, cioè coloro che non sono creditori del fallito, ma hanno un diritto di prelazione sull'immobile.

È vero che questa è un'anomalia nel sistema della legge, ma l'interpretazione delle cennate norme non può condurre a una diversa conclusione.

Pertanto, coloro che hanno sugli immobili compresi nel fallimento diritti di prelazione a garanzia di crediti vantati verso debitori diversi dal fallito possono concorrere alla distribuzione della somma ricavata

---

Accertata la permanenza, sui beni dell'attivo fallimentare, dei diritti di garanzia spettanti ai titolari di crediti verso terzi e non verso il fallito e posto il problema del *modus procedendi* per la loro realizzazione, la Corte Suprema, argomentando dagli artt. 52 e 108 u.c. legge fallimentare, ha escluso la necessità della verifica dei crediti garantiti nell'ambito della formazione dello stato passivo ed ammesso l'intervento nella fase di ripartizione del prezzo ricavato dalla subasta fallimentare dell'immobile gravato dalla garanzia.

Se infatti, come si è visto, la dichiarazione di fallimento non modifica dal lato soggettivo passivo il precedente rapporto obbligatorio sostituendo il fallito all'originario debitore, è giocoforza riconoscere l'inapplicabilità dell'art. 52 cit. che, in quanto « mezzo principale per garantire la *par condicio creditorum*, legge fondamentale della esecuzione collettiva » (PROVINCIALI, *Manuale di dir. fall.*, I, 289, IV ediz. 1962), riguarda solo ed esclusivamente i creditori del fallito.

D'altro canto l'esigenza di consentire la realizzazione della causa di prelazione, porta inevitabilmente ad ammettere l'intervento diretto ad ottenere la collocazione del credito garantito, *non nel progetto di ripartizione dell'attivo*, ma in quello di ripartizione del prezzo ricavato dalla vendita dell'immobile vincolato. Procedimento questo che solo apparentemente può sembrare, come è sembrato alla Corte, un'anomalia del sistema.

Infatti quando si consideri la natura reale della garanzia ed i corollari che essa implica — prima fra tutti il diritto di seguito e di preferenza — apparirà del tutto spiegabile come il titolare della garanzia medesima non solo possa perse-



dalla vendita di tali immobili insieme con i creditori fallimentari senza bisogno che i loro crediti siano assoggettati al procedimento di verifica previsto dalla legge fallimentare.

Il Tribunale, quindi, avrebbe dovuto ritenere ammissibile l'intervento dell'Amministrazione delle Finanze nella distribuzione della somma ricavata dalla vendita dell'immobile vincolato per effetto del privilegio speciale di cui all'art. 2772 del c.c., al credito d'imposta da essa vantato verso Mario Zanone.

Con il secondo e il terzo motivo si censura il decreto impugnato per aver ritenuto che l'Amministrazione non potesse concorrere alla distribuzione della somma ricavata dalla vendita dell'immobile anche per la insussistenza del diritto che essa intendeva far valere.

Al riguardo si deduce che il Tribunale ha erroneamente ritenuto che per effetto della presunzione di cui all'art. 70 della legge fallimentare l'immobile non poteva considerarsi come facente parte dell'asse ereditario della moglie del fallito e, come tale, oggetto dell'imposta di successione, in quanto tale presunzione non pone nel nulla il trasferimento *mortis causa* dell'immobile medesimo dalla moglie del fallito al proprio erede. Si aggiunge che l'apprensione alla massa fallimentare del bene acquistato dal coniuge del fallito, ma in possesso del suo erede alla data della dichiarazione di fallimento, non poteva aver luogo, come era avvenuto nella specie, senza un formale provvedimento e che, in virtù del principio sancito nell'art. 9 della legge

---

guire la cosa presso chiunque la detenga, ma possa anche pretendere che quel determinato cespite sfugga al concorso dei creditori di chi appunto lo detiene.

Né tanto anomalo, rispetto al sistema della legge fallimentare, risulta il procedimento dianzi cennato, posto che l'art. 108 u.c. legge fallimentare, imponendo la notifica dell'ordinanza di vendita, oltre che ai creditori privilegiati ammessi al passivo, anche ai *creditori ipotecari iscritti*, mentre distingue chiaramente tra creditori concorsuali e non, riconosce ai secondi un interesse diverso ed autonomo rispetto ai primi, tutelabile secondo le norme del codice di procedura civile richiamate, per quanto occorre, dal precedente art. 105. L'eventuale perplessità concettuale cui detta conclusione può dar luogo scompare quando si sottolinei, come si è avuto cura di fare, che l'intervento del creditore privilegiato, estraneo allo stato passivo, opera in una fase anteriore al progetto di reparto dell'attivo e precisamente in sede di liquidazione delle attività fallimentari, al momento, cioè, in cui i cespiti patrimoniali del fallito vengono ridotti in denaro. In questa fase appare pienamente logico e conforme al sistema che i vari elementi dell'asse patrimoniale del fallito vengano depurati di eventuali passività, come appunto quelle relative a rapporti di responsabilità senza debito, nelle forme previste dal codice di procedura civile.

I contrapposti interessi della massa fallimentare e dei creditori ipotecari o privilegiati non concorsuali trovano così una loro soddisfacente sistemazione nella vigente disciplina legislativa, che, da un lato, assicura agli organi fallimentari la competenza esclusiva per quanto concerne la vendita coattiva e, dall'altro, consente

tributaria sulle successioni, il credito dell'Amministrazione delle Finanze assistito dal privilegio sull'immobile oggetto della successione poteva venir meno soltanto se l'erede fosse stato privato di tale bene in forza di una sentenza passata in giudicato pronunciata tra le parti interessate in contraddittorio con l'Amministrazione medesima.

Anche questa censura è fondata.

L'art. 70 della legge fallimentare stabilisce che i beni acquistati dal coniuge del fallito a titolo oneroso nel quinquennio anteriore alla dichiarazione di fallimento si presumono, di fronte ai creditori, salvo prova contraria, acquistati con danaro del fallito e si considerano di proprietà di lui.

Ora, questa presunzione implica che i beni da essa colpiti siano avocati alla massa fallimentare *ope legis* e senza bisogno di alcun provvedimento giudiziale, ma non pure che i trasferimenti di tali beni verificatisi prima della dichiarazione di fallimento debbano ritenersi come non avvenuti, in quanto essa produce i propri effetti dalla data di tale pronuncia. Lo stesso articolo 70, invero, ammette la possibilità di trasferimenti giuridicamente esistenti di tali beni nel periodo anteriore alla dichiarazione di fallimento, prevedendo, nell'ultima parte, l'ipotesi della revocazione delle alienazioni a titolo oneroso di essi avvenute prima di tale dichiarazione.

È vero che nel caso di trasferimenti *mortis causa*, l'erede viene a trovarsi nei confronti del fallimento nella stessa posizione in cui si

---

ai secondi l'intervento per la ripartizione del prezzo netto ricavato dal singolo cespite vincolato, senza necessità di previa ammissione nello stato passivo.

(2) Con la seconda massima la Corte Suprema ha avuto occasione di ribadire, pur in presenza di una fattispecie singolare, il principio sancito dall'art. 9 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3270 secondo cui l'evizione o lo spoglio di un cespite ereditario non esimono l'erede dal pagamento della imposta, qualora non dipendano da causa preesistente all'apertura della successione e non risultino da sentenza passata in giudicato pronunciata anche in contraddittorio con la Finanza.

Nella specie il fallimento, valendosi della presunzione sancita dal primo comma dell'art. 70 legge fallimentare, aveva acquisito *de plano* l'immobile ai danni non della moglie del fallito, ormai defunta, ma del di lei figlio, erede per legge, il quale ultimo aveva subito senza opposizione la relativa spoliazione.

Il provvedimento cassato, nel rilievo dell'automatica operatività della presunzione muciana, aveva negato senz'altro l'esistenza del presupposto del tributo escludendo la possibilità stessa di un trasferimento tassabile tra madre e figlio.

La Corte Suprema ha invece, con ogni appropriatezza, inquadrato la fattispecie nella previsione dell'art. 9 citato osservando che, pur trovandosi l'erede, nei confronti del fallimento, nella stessa posizione del *de cuius* ed apparendo quindi inapplicabile il secondo comma dell'art. 70 legge fallimentare, non vi è ragione di assoggettarlo ad una disciplina diversa da quella dettata dall'art. 9 medesimo. L'apprensione dell'immobile da parte del fallimento non vale, infatti, ad escludere la realtà giuridica del trasferimento all'erede perché l'istituto della presunzione

sarebbe trovato il *de cuius*, sicché i beni sono appresi alla massa fallimentare, salvo che egli provi che quest'ultimo li acquistò con danaro proprio, ma ciò non esclude che il trasferimento all'erede sia una realtà giuridica che non può essere disconosciuta, e, come tale, determini l'insorgenza del rapporto d'imposta previsto dalla legge tributaria sulle successioni.

Se l'erede è privato dei detti beni per non aver potuto fornire la prova concessagli dalla legge, ben può essere liberato dal pagamento dell'imposta di successione o pretendere la restituzione della medesima imposta pagata, ma l'esercizio di tale diritto è subordinato alla ricorrenza delle condizioni richieste dall'art. 9 della legge sulle successioni n. 3270 del 1923, cioè all'esistenza di una sentenza passata in giudicato, la quale, in contraddittorio tra le parti interessate e la Finanza, abbia accertato che i beni siano stati appresi al fallimento.

Questa disposizione, dettata per tutelare gli interessi della finanza statale, i quali potrebbero essere pregiudicati da eventuali collusioni, prevede le ipotesi di evizione o di spoglio dei beni oggetto della successione, ma in tale previsione rientra l'ipotesi del tutto analoga in cui l'erede sia privato dei beni medesimi per effetto della presunzione di cui all'art. 70 della legge fallimentare, perché anche in questo caso, specie per la facoltà concessa all'erede di fornire la prova liberatoria, ricorrono le stesse ragioni che hanno indotto il legislatore a dettare le norme di rigore formale.

L'erede, quindi, obbligato al pagamento dell'imposta di successione per i beni in relazione ai quali opera la presunzione muciana, non può prestare acquiescenza all'apprensione di tali beni da parte del curatore, ma deve opporsi ad essa chiamando in giudizio anche

---

muciana, operativa solo nell'ambito del fallimento, come non importa l'invalidità, ma semplicemente l'inefficacia nei confronti della massa dei creditori degli eventuali atti di disposizione compiuti dalla moglie del fallito (DE FERRA, *Effetti della presunzione muciana rispetto ai terzi acquirenti ecc.*, *Riv. dir. fall.*, 1957, I, 176 segg.; RECUSANI, *La presunzione muciana ed i terzi*, *id.*, 1964, II, 166 segg.) così non richiede, per le sue finalità, l'eliminazione, del resto difficilmente configurabile sotto il profilo dogmatico, degli eventuali trapassi *mortis causa*, dalla moglie del fallito ai suoi eredi, verificatisi prima della sentenza dichiarativa.

Una volta ammessa la realtà del trasferimento e, quindi, del presupposto del tributo, nessuna difficoltà presenta l'assimilazione della perdita del bene da parte dell'erede allo « spoglio » menzionato dall'art. 9, legge tributaria sulle successioni, essendo pacifico che il termine deve intendersi nel senso generico di « privazione della cosa, sofferta dall'erede oltre il caso specifico dell'evizione, sempre per causa preesistente all'apertura della successione » (SERRANO, *Le imposte di successione*, 271, nota 1, U.T.E.T., 1961).

D'altronde se la norma in discorso si ispira, come da tutti ammesso, alla necessità di tutelare la Finanza contro possibili collusioni a suo danno, questa ricorre

l'Amministrazione delle Finanze e, soltanto se l'apprensione sia confermata con sentenza passata in giudicato, può esimersi dal pagamento dell'imposta o ottenere la restituzione di quella pagata.

Consegue che si deve accogliere il ricorso, cassare il decreto impugnato in relazione ai motivi accolti e rinviare la causa, per nuovo esame, allo stesso Tribunale di Venezia che si uniformerà ai principi suenunciati. — (*Omissis*).

---

certamente anche nella fattispecie in esame cui dunque si applica, senza nessuna difficoltà, la relativa disciplina.

Ne consegue che l'erede privato del cespite ereditario in forza della presunzione muciana, può evitare il pagamento dell'imposta di successione od ottenerne la restituzione, solo in caso di vittoriosa opposizione giudiziaria all'apprensione da parte del fallimento e sempreché il relativo giudizio si sia svolto anche in contraddittorio dell'Amministrazione finanziaria.

ROBERTO SEMBIANTE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 aprile 1965, n. 674 - *Pres. Pece - Est. Straniero - P.M. Tavolaro - Ministero Finanze (avv. Stato Soprano) c. Cianci (avv. Schiachi)*.

**Imposta di registro - Opposizione ad ingiunzione fiscale per imposta suppletiva - Art. 148 legge di registro - Inapplicabilità - Ripetibilità delle spese processuali.**

(l. 30 dicembre 1933, n. 3269, art. 148).

*L'art. 148 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, non è applicabile all'opposizione ad ingiunzione fiscale per imposta suppletiva di registro proposta entro i trenta giorni dalla notificazione dell'ingiunzione stessa. L'Amministrazione Finanziaria può, pertanto, essere condannata alla rifusione delle spese processuali anche se, a seguito del ricorso amministrativo proposto dal contribuente, abbia provveduto alla revoca dell'ingiunzione nei novanta giorni (1).*

---

**(1) Opposizione ad ingiunzione per imposta suppletiva di registro e condanna della p.a. al pagamento delle spese processuali.**

I. - La conclusione cui è pervenuta la Corte di Cassazione con la sentenza che si annota (v. in senso conforme cfr. le sentenze nn. 672, 673, 674, Sez. I del 26 gennaio 1965) non è convincente anche se può sembrare ispirata ad apparenti ragioni di equità, che peraltro non trovano riscontro nelle norme che si trattava di applicare nel caso concreto.

In sostanza la decisione, a parte alcuni rilievi di contorno, è fondata su questo argomento: che cioè, in caso di opposizione ad ingiunzione fiscale per

(*Omissis*). — Questione controversa sottoposta a questo Supremo Collegio è quella sull'applicabilità alla opposizione giudiziaria contro ingiunzione per pagamento di imposta suppletiva, prevista dall'art. 145 della legge fondamentale di registro 30 dicembre 1923, n. 3269 e proposta entro trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione, della norma (art. 148 legge citata), secondo la quale la soccombenza in giudizio dell'Amministrazione delle Finanze dello Stato non può importare condanna della stessa al rimborso delle spese processuali sostenute dalla parte vittoriosa nel caso in cui l'azione giudiziaria del contribuente non sia stata preceduta da presentazione di ricorso amministrativo ovvero sia stata promossa comunque prima del decorso di novanta giorni dalla presentazione anzidetta.

In via di censura alla sentenza impugnata, la quale si è pronunciata per l'inapplicabilità della norma di esonero, sostiene, infatti, l'Amministrazione che la Corte, col pronunciare la condanna sotto l'unico profilo della natura suppletiva dell'imposta, malgrado nel caso concreto il ricorso amministrativo fosse stato accolto entro il novantesimo giorno dalla sua proposizione, ha affermato un principio di diritto che si risolve nella disapplicazione pressoché totale dell'art. 148, in quanto, posto che l'imposta complementare attiene, per lo più, a valutazioni o estimazioni semplici sottratte alla giurisdizione del giudice ordinario e che l'imposta principale, in quanto corrisposta all'atto della registrazione, può dare luogo soltanto a sostanzialmente rare questioni di rimborso, le controversie giudiziarie si svolgono quasi sempre in tema di imposta suppletiva.

---

imposta suppletiva di registro, essendo l'effetto sospensivo subordinato alla proposizione della domanda entro i trenta giorni dalla notifica (art. 145), non può ritenersi applicabile l'art. 148 che dichiara irripetibili le spese processuali in danno dell'Amministrazione, nel caso in cui l'opposizione giudiziale sia proposta prima che siano decorsi novanta giorni dalla proposizione del ricorso amministrativo; altrimenti, così ha ritenuto la Cassazione, si finirebbe col togliere al contribuente quello che poco prima il legislatore ha inteso concedergli. Non sarà fuori di luogo a questo punto riportare quanto testualmente si legge nella sentenza: « ... una diversa interpretazione si risolverebbe nell'applicazione ad un soggetto, nei cui confronti il legislatore ha previsto norme di favore, di una sanzione irrogata esclusivamente per l'uso necessitato di una di tali norme e che, quanto al risultato concreto, può anche assorbire e superare gli eventuali vantaggi della agevolazione ».

Senonché, nella catena del discorso della Corte, sembra che manchi un anello; se cioè l'accostamento tra l'art. 145 e l'art. 148 l. di Registro sia consentito, vale a dire se sia proprio vero, nel sistema dell'attuale legislazione, che l'effetto sospensivo dell'opposizione non debba gravare dal punto di vista economico sul contribuente, anche nel caso in cui la domanda sia fondata.

II. - Per convincersi del contrario sembra sufficiente l'esame delle due norme suddette dal punto di vista degli interessi tutelati.

Soggiunge inoltre la ricorrente che la *ratio decidendi* della sentenza medesima è, d'altra parte, fondata esclusivamente sul presupposto che la proposizione della opposizione entro i trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione costituisca per il contribuente, nel caso di imposta suppletiva, una necessità in relazione alla impossibilità di ottenere altrimenti la sospensione della esecutorietà della ingiunzione opposta, mentre, invece, in realtà tale presupposto è erroneo perché nulla vieta di configurare la coesistenza di un ricorso amministrativo, di una opposizione che sia rivolta all'unico effetto di ottenere la sospensione del provvedimento e di una domanda di merito che abbia effettivo corso soltanto dopo il decorso infruttuoso dei novanta giorni di cui alla norma di legge e perché d'altra parte, la volontà del legislatore è resa manifesta dalla collocazione sistematica delle norme.

La censura non è fondata, anche in relazione ai peculiari aspetti del caso concreto.

Non vi è dubbio in primo luogo che, nel sistema della legge di registro, l'opposizione alla ingiunzione per imposta suppletiva sia stata disciplinata in modo particolare dal momento che soltanto nei suoi confronti non trovava applicazione, prima dell'abrogazione dell'art. 159 per illegittimità costituzionale, il principio del *solve et repete* e che soltanto in sua conseguenza è tuttora ipotizzabile un effetto sospensivo della esecutorietà.

Non vi è dubbio che detta disciplina, certamente favorevole per il contribuente, abbia la sua *ratio* nella natura dell'imposta suppletiva, che è tale, ai sensi dell'art. 7 della legge, in quanto ha origine e causa

---

Art. 145: Si tratta di una norma di carattere eccezionale che deroga al principio fondamentale, secondo il quale gli effetti di un atto amministrativo che di per sé è esecutivo e che, anzi, nel caso in esame è titolo esecutivo, non possono essere rimossi o sospesi attraverso la proposizione di una domanda davanti al Giudice Ordinario. Tale norma eccezionale trova la sua ragione di essere nel fatto che il legislatore, tenuto conto della particolare natura dell'imposta suppletiva, si è preoccupato dell'interesse del contribuente a non essere eseguito per una pretesa tributaria nata da una respiscenza dell'Amministrazione, sulla cui fondatezza d'altro canto non può esistere una certezza nemmeno presuntiva, dato che, per definizione, il contribuente vi si oppone. E da qui anche la ragione del termine perentorio, ai fini della sospensione, termine dovuto al necessario contemperamento degli interessi del contribuente con quelli dell'Amm.ne Finanziaria. Comunque, non va dimenticato che, ai fini dell'effetto sospensivo dell'opposizione, la fondatezza della domanda non ha alcun rilievo, tanto che l'effetto stesso si verifica automaticamente, senza bisogno di un intervento del giudice in via interinale, fondato sul semplice *fumus boni iuris*. Si tratta, in altri termini, di una valutazione tipica del legislatore che, proprio per la particolare natura dell'imposta reclamata, ha inteso accordare al contribuente, qualora questi lo voglia, il beneficio della sospensione, indipendentemente dall'esito del giudizio nel merito ed indipendentemente pertanto dal relativo onere di spese conseguente alla soccombenza. Si può concludere, pertanto, che la

da un accertamento integrativo di una precedente inadeguata liquidazione operata, per sua omissione o suo errore di fatto o di diritto, dall'ufficio finanziario malgrado fosse già, per risultanze dell'atto o per denuncia del contribuente, in possesso di tutti gli elementi utili e che pertanto, in relazione a ciò, presuppone un comportamento, negligente o erroneo, esclusivamente imputabile all'organo impositore e comunque del tutto estraneo alla sfera volitiva del contribuente.

Sotto un profilo diverso va, d'altra parte, rilevata una ragione di contrasto, anche se non di antinomia, fra le norme di cui agli artt. 148 e 145. Nello schema della prima norma l'elemento « tempo » appare, invero, sotto un profilo dilatorio, cioè di termine previsto in un minimo, la cui inosservanza assume il carattere della intempestività e che, attraverso la comminatoria della irripetibilità delle spese del giudizio, persegue il fine di stimolare indirettamente il contribuente a procrastinare l'esercizio dell'azione giudiziaria in funzione dell'alternatività del ricorso amministrativo e della opportunità di prevedere, a favore dell'Amministrazione, un congruo *spatium deliberandi* che le consenta di riesaminare il proprio convincimento di accogliere i ricorsi più fondati e di evitare giudizi.

Nella seconda, invece, l'elemento medesimo si concreta, sia pure nel particolare riferimento alla sospensione della esecutorietà, in un termine massimo con carattere di perentorietà, la cui natura ha base soprattutto nella considerazione che l'Amministrazione, avendo già compiuto, per suo conto, un riesame degli elementi in suo possesso, rivelava piuttosto un interesse maggiore a che l'eventuale sospensione della ese-

---

fondatezza della domanda e la responsabilità per le spese giudiziali sono, ai fini degli effetti sospensivi di cui all'art. 145 u.c. l. di Registro, del tutto irrilevanti e neutre.

Art. 148: in questa norma è preso, invece, in considerazione l'interesse dell'Amministrazione a non vedersi gravata di inutili oneri di spese processuali nel caso in cui la tutela del contribuente possa realizzarsi in maniera altrettanto efficace con i normali rimedi amministrativi. Il legislatore ha voluto, pertanto, che l'onere delle spese processuali potesse essere caricato all'Amministrazione solo quando quest'ultima fosse stata in grado di esaminare la questione controversa in sede amministrativa, su ricorso dell'interessato, e quindi a seguito di un contraddittorio con lo stesso. La lettera della legge in questo senso è chiara e tale norma si giustifica con il fatto che di fronte alla limitazione che ne deriva al privato sta la garanzia dei caratteri dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.). Ma non è che si possa parlare, come ha fatto la Cassazione, di « sanzione » a carico del privato per mancato rispetto del termine dilatorio. L'effetto pregiudizievole, dal punto di vista economico, che si produce per il contribuente non è che l'aspetto negativo, ma di secondo piano, di una situazione particolare per l'Amministrazione voluta in via principale e diretta dal legislatore. Il presupposto perché scatti la norma è uno soltanto; che all'Amministrazione non si sia dato un tempo minimo, novanta giorni, per esaminare in sede amministrativa, su « domanda » dell'interessato

curatorietà non incida su atti esecutivi già in corso, dal momento che l'inizio di detti atti è possibile, per l'appunto, dopo trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione.

Motivi di varia origine e natura concorrono pertanto a dare ragione della decisione della Corte di merito: la considerazione che una diversa interpretazione si risolverebbe nell'applicazione ad un soggetto, nei cui confronti il legislatore ha pur previsto norme di favore, di una sanzione irrogata esclusivamente per l'uso necessitato di una di tali norme e che, quanto al risultato concreto, può anche assorbire e superare gli eventuali vantaggi dell'agevolazione; il rilievo che l'essere stata la ingiunzione per imposta suppletiva preceduta, da parte dell'Amministrazione, da un duplice successivo esame della stessa situazione di fatto e di diritto e dello stesso materiale d'indagine rende, in ipotesi, più difficile la possibilità di errore dell'Amministrazione medesima e comunque meno ne giustifica l'operato; l'osservazione, infine, che, a differenza dei casi normali, nei quali l'inosservanza, da parte del contribuente, della dilatorietà del termine può dar luogo a giudizi che il legislatore ha ritenuto prematuri e comunque suscettibili di divenire inutili nel caso in cui l'Amministrazione, posta sull'avviso, riconosca tempestivamente il proprio torto, l'azione giudiziaria non può essere considerata a priori, nel caso di opposizione ad ingiunzione per imposta suppletiva, né inutile né prematura perché è potenzialmente idonea a conseguire, quanto meno, la possibilità della sospensione e tale potenzialità, è, a sua volta, soggetta, per divenire realtà, al rispetto di un rigoroso termine di azione.

---

e quindi a seguito di contraddittorio, quelle ragioni che il contribuente viene poi a formulare in sede giudiziale. Ed è solo in questa norma che assume rilievo la soccombenza in giudizio, per svincolare da essa la condanna dell'Amministrazione alle spese qualora non si siano verificate le condizioni previste.

III. - Come si vede, la ratio, la sfera ed i presupposti di applicabilità dell'art. 145 e dell'art. 148 della l. di Registro, sono sostanzialmente diversi. Né avrebbe potuto essere in altro modo se si tiene conto che diversi sono gli interessi tutelati e che tale tutela interviene in momenti anch'essi diversi e da diversi punti di vista.

Per cui non può ritenersi convincente quanto ha detto la Cassazione: che cioè, in sostanza qualora ricorrano i presupposti per l'applicazione di entrambe le norme, da una parte si debbano accordare al privato gli effetti previsti a suo favore, mentre dall'altra debbano essere negati quelli favorevoli per l'Amministrazione. Manca tra l'altro la norma che stabilisca tale prevalenza: certo la lettera dei due articoli non può giovare alla tesi della Cassazione dato che nessun collegamento neppure formale è stato espressamente disposto dal legislatore tra le due norme.

La Cassazione ha creduto di poter ugualmente dedurre la suddetta prevalenza da due argomenti:

a) dalla disciplina particolare prevista anche sotto altri punti di vista per l'imposta suppletiva;



Né, d'altra parte, ciò posto, si può riconoscere alle ragioni prospettate in contrario senso dall'Amministrazione valore risolutivo: non certamente a quella della pretesa disapplicazione pratica dell'art. 148 perché, se pur fosse vera la premessa, appare sufficiente a superarla, in mancanza di qualsiasi elemento integrativo, l'osservazione che il semplice richiamo di un inconveniente evidentemente nulla risolve, non all'altra, desunta dalla collocazione materiale dell'art. 148 dopo l'art. 145, perché dopo quest'ultimo era posto, nel sistema della legge, anche l'art. 149 con la sua disciplina particolare in tema d'imposta suppletiva; non alla terza, infine, che, contro il dettato della legge, vorrebbe in sostanza inserire, fra il ricorso amministrativo e la domanda giudiziale di merito, un *tertium genus* costituito da una opposizione a fine limitato.

L'Amministrazione medesima, alla cui tesi è certamente contraria la precedente sentenza di questa Corte 16 marzo 1957 n. 920, non può, infine, richiamarsi neppure alla interpretabilità della sentenza di questo Supremo Collegio 17 aprile 1946, n. 693, nel senso che quest'ultima abbia voluto ravvisare, anche riguardo alla opposizione ad imposta suppletiva, uno *spatium deliberandi*, sia pure limitatamente al periodo di tempo compreso fra la proposizione del ricorso amministrativo e lo spirare dei trenta giorni di cui all'art. 145 e sotto il presupposto che una decisione venga comunque emessa in tempo utile perché il contribuente possa, nel caso di silenzio o di rigetto, avvalersi di detta norma.

L'interpretazione medesima e, ancor più, la sua correlazione con la possibilità di riconoscere, sia pure limitatamente, l'esonero di cui all'art. 148, sono invero evidentemente estranee al trasferimento in

---

b) dalla natura ugualmente particolare di tale imposta.

Senonché tali argomenti si ritorcono:

a) è vero che l'imposta suppletiva ha avuto una disciplina particolare, ben distinta da quella delle imposte principali e complementare sia per quanto riguarda gli effetti sospensivi della opposizione, sia per quanto riguarda il « *solve et repete* »; ma è altrettanto vero che tale disciplina particolare si trova espressamente prevista dal legislatore, con formule che, quanto meno sotto tale punto di vista, non possono dar luogo a perplessità di sorta.

b) È ugualmente vero che l'imposta suppletiva di registro presuppone un duplice successivo esame da parte dell'Amministrazione della pendenza tributaria; ma è altrettanto vero che tale circostanza non può considerarsi equivalente di quella prevista dall'art. 148 ai fini della disciplina delle spese processuali. Qui il legislatore ha voluto subordinare la responsabilità dell'Amministrazione anche per le spese al fatto che sulla questione tributaria si fosse radicato il contraddittorio con il contribuente a seguito del ricorso presentato in via amministrativa; la situazione presupposta, invece, dall'imposta suppletiva è che sulla questione l'Amministrazione si sia intrattenuta due volte, ma di propria iniziativa e senza conoscere le ragioni che il privato avrebbe poi potuto sollevare in via giudiziale. Concludendo, in mancanza di una norma o di un principio da cui desumere se tra l'art. 145, terzo comma e 148 ci fosse incompatibilità, non erano senza significato quei

esame, dal momento che la decisione favorevole dell'Amministrazione in ordine al ricorso tempestivamente e ritualmente presentato fu notificata all'interessato molto dopo la scadenza del trentesimo giorno e dopo che già da tempo l'opponente aveva, secondo legge, provveduto alla iscrizione a ruolo della causa.

Il ricorso va perciò rigettato sulla base del principio di diritto, caratteristico del caso concreto, che l'Amministrazione delle Finanze dello Stato non può avvalersi, in caso di soccombenza in giudizio, della norma di esonero dall'onere delle spese giudiziali di cui all'art. 148 della legge, quando si tratti di opposizione ad ingiunzione per imposta suppletiva proposta entro trenta giorni dalla notificazione della ingiunzione e quest'ultima non sia stata comunque revocata prima della scadenza di detto termine. — (*Omissis*).

---

rilievi che la Cassazione non ha invece ritenuto validi: che la lettera dell'art. 148, e la sua stessa disposizione nel testo della legge dopo che era stata già ribadita la distinzione tra imposta suppletiva ed altre forme di imposta anche ai fini della diversità della disciplina (art. 143, terzo comma), dovevano far ritenere che l'art. 148 era applicabile ad ogni caso di opposizione ad ingiunzione fiscale, sia per imposta principale che per imposta complementare e suppletiva.

E sulla base di questi presupposti, veniva ad assumere un senso preciso anche un altro rilievo, ugualmente condannato dalla Cassazione: che cioè con tale interpretazione la sfera di applicazione della norma veniva a corrispondere all'ampiezza della sua lettera, dato che le contestazioni giudiziali, alle quali possa applicarsi l'art. 148, sorgono quasi esclusivamente proprio per i supplementi di imposta, e quasi mai per l'imposta complementare, che per lo più riguarda la valutazione dei beni, e per l'imposta principale che di norma è corrisposta al momento della registrazione e che quindi può dar luogo a sole richieste di rimborso. (V. sull'argomento in questa *Rassegna* 1962, 153).

GLAUCO NORI

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA  
DI ACQUE PUBBLICHE, APPALTI E FORNITURE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 31 ottobre 1964, n. 2685 - Pres.  
Rossano - Est. Malfitano - P.M. Pedote - Ministero Difesa-Aero-  
nautica (avv. Stato Pentinaca) c. S.I.N.C.I.E.S. (avv. Vacchelli).

**Opere pubbliche - Appalto - Arbitrato - «Actio de in rem verso»  
per opere extracontrattuali - Competenza arbitrale.**

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, art. 349; d.m. 28 maggio 1895, art. 42;  
d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 43).

*La cognizione della domanda che, proposta dall'appaltatore per  
opere extracontrattuali, sia in rapporto di connessione necessaria con  
l'oggetto del contratto di appalto, spetta alla competenza arbitrale  
anche se la pretesa sia avanzata a titolo di utile versione (1).*

(*Omissis*). — Questa Corte Suprema nel precisare i limiti della  
competenza arbitrale prevista dall'art. 42 del Capitolato generale di  
appalto delle opere pubbliche, ha affermato che rientrano nella com-  
petenza medesima le controversie che vengono a trovarsi in rapporto  
di connessione necessaria con l'oggetto del contratto di appalto e che  
fra tali controversie devono ritenersi incluse anche quelle concernenti  
la pretesa di pagamento da parte dell'appaltatore, ancorché a titolo  
di utile versione, di opere non ordinate o non debitamente ordinate  
eseguite in aggiunta o in modifica dei lavori appaltati. — (*Omissis*).

**(1) Limiti alla competenza arbitrale su questioni inerenti ad  
opere pubbliche extracontrattuali.**

In tal senso la Corte di Cassazione ha corretto la motivazione dell'impu-  
gnata sentenza 29 luglio 1963 della Corte di Appello di Roma, che aveva compreso  
nella competenza arbitrale anche « le controversie relative ad opere compiute fuori  
di ogni accordo, per le quali viene richiesto non la retribuzione, ma l'indennizzo a  
titolo di indebito arricchimento ». A tale conclusione la Corte di Appello era per-  
venuta sulla base di una asserita operatività del Capitolato generale di appalto per  
tutti i rapporti comunque relativi all'esecuzione di opere pubbliche e indipende-  
mente dalla esistenza di un contratto di appalto (per i termini della vertenza cfr.:  
in questa *Rassegna*, 1963, 95 segg., ove è riportato il lodo arbitrale 22 gennaio 1963,  
con nota di dissenso anche per aver la decisione omissa di considerare che la diversa

e più ristretta formulazione degli artt. 50 e 51 del r.d. 17 marzo 1932, n. 366, applicabili alla specie, poteva far escludere l'operatività di un principio affermato con riguardo all'art. 42 del Capitolato generale del 1895; rilievo valido anche per la sentenza in rassegna).

La Corte di Cassazione ha invece ritenuto che la competenza a conoscere la domanda relativa ad opere extracontrattuali eseguite, senza autorizzazione, in aggiunta ai lavori appaltati, spetta al Collegio arbitrale sempreché la controversia sia in rapporto di connessione necessaria con l'oggetto del contratto di appalto, e ciò anche se la pretesa sia avanzata a titolo di utile versione (nello stesso senso, sostanzialmente, cfr. Coll. arb., 23 dicembre 1963, *Foro it.*, 1964, I, 2246; Trib. Firenze, 3 luglio 1963, *Riv. giur. edil.*, 1964, 1964, I, 110; Cass. 19 gennaio 1963, n. 67, *Foro it.*, 1963, I, 725, con richiami; *Giust. civ.*, 1963, I, 270; *Riv. giur. edil.*, 1963, I, 239; *Arbitrati e appalti*, 1962, 441, con nota di PACELLI; *id.*, 29 luglio 1958, n. 2752, *Foro it.*, Mass., 1958, 560; *id.*, 16 maggio 1956, n. 1590, *Foro amm.*, 1956, 2, 1, 315; *Coll. arb.*, 30 novembre 1954, *Acque, bonif., costruz.*, 1955, 199, con nota di TERRANOVA, *L'applicazione della competenza arbitrale per il risarcimento dei danni relativi ad opere non contrattuali*; Cass., 10 maggio 1951, n. 1133, in questa *Rassegna*, 1951, 120; CIANFLONE, *L'appalto di opere pubbliche*, 1964, 811, con richiamo ai precedenti).

Anche così ridimensionato, il principio affermato dalla sentenza in rassegna è suscettibile di critica sotto diversi profili, e varie sono le argomentazioni idonee a contestarne la fondatezza in punto di diritto.

1. Come è noto, l'orientamento giurisprudenziale (di cui la massima in esame costituisce un ulteriore, inammissibile sviluppo) risolve la necessità di attribuire alla competenza arbitrale la decisione di qualsiasi controversia in tema di appalti pubblici in quanto l'art. 42 del Capitolato generale approvato con d.m. 29 maggio 1895 (riprodotto, quasi negli stessi termini, all'art. 43 del vigente Capitolato approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063) ha riguardo a tutte le vertenze tra l'Amministrazione e l'appaltatore. La disposizione non può essere però interpretata nel senso di ritenere comprese nel suo ambito di applicazione anche le azioni di arricchimento senza causa che si volessero, in ipotesi, ammettere in conseguenza dell'esecuzione, non autorizzata, di opere non contrattuali.

Anzitutto, la operatività della clausola compromissoria è concettualmente condizionata (e la stessa decisione in rassegna lo ammette, nelle sue premesse) alla sussistenza di un rapporto contrattuale tra le parti interessate, secondo una valutazione imposta, oltre che dalla ratio e dalla funzione della clausola, dall'espresso richiamo all'art. 12 c.p.c. 1865 (ora art. 808); sì che solo le controversie nascenti dal contratto possono ritenersi comprese nell'ambito di applicazione della disposizione in esame (cfr. SCHIZZEROTTO, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 818). Se quindi può ammettersi il principio secondo il quale nella competenza del Collegio arbitrale rientra qualsiasi controversia insorta tra l'Amministrazione e l'appaltatore, non solo di natura contabile e tecnica ma anche relativa all'esecuzione del contratto, all'interpretazione dei singoli patti contrattuali, alla risoluzione e al risarcimento dei danni per dedotti inadempimenti agli obblighi contrattuali (Cass., 7 maggio 1963, n. 1119, *Riv. giur. edil.*, 1963, I, 961; *Giur. it.*, 1964, I, 1, 818, con nota di SCHIZZEROTTO; *id.*, 24 marzo 1962, n. 597, *Riv. giur. edil.*, 1962, I, 543; *Giust. civ.*, 1962, I, 1747; *id.*, 15 luglio 1959, n. 2312, *Riv. giur. edil.*, 1959, I, 614; *Acque, bonif., costruz.*, 1959, 149; *id.*, 29 luglio 1958, n. 2752, citata; Cass., Sez. Un., 22 febbraio 1958, n. 599, *Riv. giur. edil.*, 1958, I, 376; *Giust. civ.*, 1958, I, 627; Cass., 15 maggio 1956, n. 1590, citata; Trib. Bergamo, 6 febbraio 1956, *Giur. it.*, 1956, I, 2, 753; Cass., 23 febbraio 1954, n. 522, *ivi*, 1954, I, 1, 350; CIANFLONE, *op. cit.*, 809; per la competenza in tema di controversie di natura tributaria cfr.: Cass., 23 giugno 1958, n. 2220; *Giur. it.*, Mass., 1958, 502; *id.*, 23 giugno 1958, n. 2219,

*Foro it.*, 1958, I, 1442, con nota di CAPACCIOLI; *Riv. giur. edil.*, 1958, I, 548; App. L'Aquila, 9 luglio 1958, *Giur. it.*, 1958, I, 2, 308; Coll. arb., 30 novembre 1954, *cit.*; Cass., 8 luglio 1953, n. 2158, *Giust. civ.*, 1953, I, 2406), deve invece escludersi la competenza arbitrale per le domande relative alla esecuzione di opere che, in quanto *extracontrattuali*, non possono ricondursi al rapporto contrattuale di appalto; più precisamente, la valutazione degli arbitri in merito ad opere non contrattuali sarà ammissibile solo quando la loro esecuzione sia denunciata, dall'Amministrazione come fatto costitutivo della responsabilità dell'appaltatore per inesatto adempimento o per difformità dell'opera, evidente essendo, in questa ipotesi, il collegamento strutturale con il rapporto contrattuale (cfr.: art. 1659 c.c.; artt. 342, l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; art. 20 r.d. 25 maggio 1895, n. 350; art. 27 Capitolato generale d.m. 28 maggio 1895; art. 23 Capitolato generale d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063; CIANFLONE, *op. cit.*, 445 segg., 466).

2. - A parte i precedenti rilievi, di ordine generale, si osserva che l'ammissibilità di una interpretazione del richiamato art. 42 quale quella adottata dalla Corte di Cassazione è esclusa, *a priori*, dal contenuto stesso della norma; secondo un principio consolidato, infatti, « in materia di deroghe alla competenza del giudice ordinario a favore di quella degli arbitri, è necessario adottare una interpretazione restrittiva, poiché il deferimento delle controversie al giudice arbitrale implica sottrazione delle stesse alla funzione giurisdizionale dei giudici ordinari (e sottrazione delle parti al loro giudice naturale), il che costituisce eventualità del tutto eccezionale » (Cass., 14 ottobre 1963, n. 2721, *Giust. civ.*, 1964, I, 103; *Riv. giur. edil.*, 1964, I, 140; *id.*, 7 febbraio 1962, n. 242, *Foro it.*, Mass., 1962, 68; *id.*, 27 settembre 1957, n. 3529, *ivi*, 1957, 691; *id.*, 24 maggio 1955, n. 1550, *ivi*, 1955, 343; *id.*, 15 dicembre 1954, n. 4481, *ivi*, 1954, 904; *id.*, 26 agosto 1954, n. 3011, *ibidem*, 601; *id.*, 15 giugno 1954, n. 2019, *ibidem*, 402; BIAMONTI, *Enciclopedia del diritto*, II, 927). Ed invero non si vede come l'applicazione della norma *de qua* ad ipotesi che con quelle previste hanno una relazione solamente occasionale, e di fatto, possa conciliarsi con la inderogabile necessità di una interpretazione restrittiva.

3. - Del resto, *stricto jure*, non è nemmeno necessario ricorrere ad una interpretazione restrittiva, in senso tecnico, per escludere dalla competenza arbitrale le *actiones de in rem verso* relative ad opere extracontrattuali, essendo a tal fine sufficiente la corretta applicazione dei canoni generali predisposti dalla legge. Stabilisce infatti l'art. 12 delle disposizioni preliminari al codice civile (e a tale norma bisogna aver riguardo, data la oramai riconosciuta natura regolamentare dei Capitolati generali: cfr., per tutte, Cass., 23 gennaio 1964, n. 190 *Giur. it.*, 1965, I, 1, 291) che « nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla *intenzione* del legislatore »: e come potrà mai sostenersi che il legislatore abbia *inteso* estendere la competenza arbitrale alle azioni di arricchimento *senza causa*, se la natura stessa dell'azione, concettualmente ammissibile solo in difetto di altre azioni (art. 2042 c.c.; Cass., 30 dicembre 1964, n. 2985, *Giust. civ.*, 1965, I, 478; *id.*, 26 giugno 1963, n. 1737, *Foro it.*, Mass., 1963, 512; Trib. Firenze, 13 maggio 1963, *Riv. giur. edil.*, 1963, I, 898; Cass., 5 aprile 1963, n. 878, *Foro it.*, Mass., 1963, 252; *id.*, 29 maggio 1962, n. 1278, *ivi*, 1962, 390; *id.*, 25 ottobre 1961, n. 2368, *Foro it.*, 1962, I, 1976; FENGHI, *Sulla sussidiarietà dell'azione generale di arricchimento senza causa*, *Riv. dir. comm.*, 1962, II, 121) ne preclude una configurabilità aprioristica e se la stessa proponibilità della domanda è condizionata, *a posteriori*, al riconoscimento da parte dell'Amministrazione della *utilitas* delle opere? (Cass., 13 aprile 1964, n. 866, *Giust. civ.*, 1964, I, 905; *id.*, 26 marzo 1964, n. 686, *Giur. it.*, 1965, I, 638; Cass., Sez. Un., 23 marzo 1964, n. 661,

*ibidem*, 648; App. Palermo, 21 giugno 1963, *Giust. civ.*, 1964, I, 1232; Cass., 30 maggio 1963, n. 1469, *Foro it.*, Mass., 1963, 430; *id.*, 28 febbraio 1963, n. 507, *Temi nap.*, 1963, I, 242; App. Cagliari, 18 maggio 1962, *Rass. giur. sarda*, 1962, 426; Cass., 27 febbraio 1962, n. 365, *Foro amm.*, 1962, II, 390; *id.*, 22 febbraio 1960, n. 302, *ivi*, 1960, II, 130; *id.*, 4 marzo 1959, n. 611, *Foro it.*, 1959, I, 1688; *id.*, 6 novembre 1958, n. 3617, *ivi*, Mass., 1958, 748; *id.*, 14 giugno 1958, n. 2024, *Giust. civ.*, 1958, I, 1704; *id.*, 9 agosto 1956, n. 3110, *Foro it.*, Mass., 1956, 574; *id.*, 23 giugno 1956, n. 2235, *ibidem*, 410; SAMBATARO, *Intorno al riconoscimento dell'utilitas nell'azione di arricchimento contro la pubblica amministrazione, Arbitrati e appalti*, 1962, 313; BODDA, *Nuovissimo digesto italiano*, I, 2°, 1009). Si tratta, evidentemente, di una ipotesi che il legislatore non può aver previsto e che, anzi, deve ritenersi necessariamente esclusa, data la sua straneità ed incompatibilità con il sistema predisposto dalla legge per l'appalto delle opere pubbliche.

Le stesse argomentazioni valgono, ed a maggior ragione, se, volendosi sostenere ancora la natura negoziale della clausola compromissoria prevista dal Capitolato generale, si ritenesse di dover far ricorso alle regole di cui agli artt. 1362 e seguenti del codice civile; e ciò risulta evidente ove si consideri che, secondo un principio ritenuto applicabile anche agli atti amministrativi, in quanto manifestazioni di volontà (Cass., 26 marzo 1964, n. 686, *citata*), nell'interpretazione della clausola compromissoria occorre accertare la comune volontà delle parti, desumibile anche *aliunde*, e, in ogni caso, non può prescindere dalla considerazione della natura ed oggetto dei rapporti che le parti hanno voluto regolare *negozialmente* (Cass., 26 marzo 1964, n. 686, *citata*; *id.*, 22 febbraio 1964, n. 384, *Riv. giur. edil.*, 1964, I, 427; *Giust. civ.*, 1964, I, 760). Come può l'Amministrazione appaltante aver voluto compromettere per arbitri una controversia che, *a priori*, non poteva (e, comunque, non avrebbe dovuto) ipotizzare?

4. - Ma l'interpretazione dell'art. 42 del Capitolato 1895 adottata dalla Corte di Cassazione risulta errata anche sotto un ulteriore profilo. Come si è ricordato, tale interpretazione sarebbe imposta dalla lettera stessa della norma, in quanto, cioè, riserva alla competenza arbitrale « tutte » le controversie fra l'Amministrazione e l'appaltatore. Ma ciò non è esatto: l'art. 42, infatti, (così come l'art. 43 del vigente Capitolato), devolve alla competenza arbitrale non « tutte le vertenze tra l'Amministrazione e l'appaltatore », ma, più esattamente « tutte le vertenze sorte tra l'Amministrazione e l'appaltatore... *che non si siano potute definire nella via amministrativa* di cui al precedente articolo »: specificazione che evidentemente circoscrive l'ambito di operatività della norma e costituisce un limite alla genericità dell'aggettivo « tutte ». Quindi, delle due l'una: o la controversia si riferisce alle opere *impreviste* di cui agli artt. 343 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F e 20 r.d. 25 maggio 1895, n. 350, e sarà decisa dal Collegio arbitrale, essendo ricompresa tra quelle controversie per le quali è previsto il procedimento di definizione in via amministrativa (senza necessità, né possibilità, comunque, di ricorrere all'*actio de in rem verso*, trattandosi di ipotesi disciplinata negozialmente); oppure la controversia si prospetta in relazione ad opere eseguite ad iniziativa dell'appaltatore, al di fuori dello specifico e vincolante oggetto del contratto e comunque senza la necessaria autorizzazione preventiva, e allora la cognizione della domanda, evidentemente svincolata dal rapporto contrattuale (quando non sia addirittura proposta espressamente a titolo di arricchimento senza causa), non potrà essere sottratta alla competenza del giudice ordinario (*contra*, cfr.: Coll. arb., 25 maggio 1960, *Acque, bonif., costruz.*, 1960, 522).

5. - La necessità logica, prima che giuridica, di pervenire alle conclusioni sopra esposte non può del resto eludersi ricorrendo al criterio della « connessione necessaria », adottato dalla decisione in rassegna con un ragionamento, non del

tutto chiaro, che è comunque agevole confutare. Se infatti questa « necessaria connessione » si vuol intendere come relazione puramente materiale, di fatto, non è certamente sufficiente a radicare la competenza degli arbitri, e ciò a maggior ragione ove si consideri la inammissibile ingerenza che verrebbe a determinarsi da parte dell'autorità giurisdizionale in un apprezzamento sulla « necessità » che gli artt. 342 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, 20 r.d. 25 maggio 1895, n. 350 e 19 d.m. 28 maggio 1895 riservano alla discrezionale valutazione dell'Amministrazione appaltante. Non solo, ma la valutazione del giudice sulla « necessità » delle opere, sia pur al limitato fine di qualificare la richiesta « connessione », risulta incompatibile con il principio per il quale la proponibilità della domanda di arricchimento senza causa è condizionata al riconoscimento, da parte dell'amministrazione, dell'*utilitas*; considerato infatti che il concetto di « necessità » assorbe e presuppone quello, implicito, di « utilità », si viene a trasformare una indagine di fatto, limitata ad accertare la sussistenza o meno del riconoscimento da parte dell'Amministrazione, in un giudizio sulla *utilitas* per il quale l'autorità giurisdizionale non ha invece il potere di sostituirsi all'Amministrazione.

6. - Né, tanto meno, la « connessione » *de qua* può intendersi in senso processuale, per una serie di motivi, ciascuno con propria rilevanza risolutiva. Difetta, anzitutto, il presupposto stesso della connessione, diversi essendo, nelle due azioni, tanto il *petitum* che la *causa petendi*; l'eventuale rapporto di interdipendenza fra le due azioni, comunque, non sarebbe sufficiente a determinare lo spostamento della competenza per connessione, occorrendo, a tal fine, la ricorrenza di uno dei rapporti previsti dall'art. 40 c.p.c. (Cass., 5 ottobre 1964, n. 2513, *Foro it.*, Mass., 1964, 667; *id.*, 27 luglio 1964, n. 2078, *ibidem*, 547; *id.*, 7 aprile 1964, n. 781, *ibidem*, 199; *id.*, 6 dicembre 1963, n. 3103, *ivi*, 1963, 840; *id.*, 18 marzo 1961, n. 613, *Sett. Cass.*, 1961, 558; *id.*, 26 luglio 1957, n. 3165; *Foro it.*, Mass., 1957, 617; DE PETRIS, *Enciclopedia del diritto*, IX, 10 ss.; BIAMONTI, *op. cit.*, 929; GIOFRIDA, *Appunti sulla connessione e continenza di cause*, *Riv. dir. proc. civ.*, 1960, 132, ss.).

L'ammissibilità di una connessione processuale è preclusa, inoltre, nella specie, dal carattere pregiudiziale che il rigetto delle domande fondate sul rapporto contrattuale ansume rispetto alla proponibilità dell'azione di arricchimento (Cass., 12 ottobre 1942, n. 2602, *Foro it.*, Rep., 1942, 274, n. 336). Se pur sussistessero, infine, i presupposti per la connessione, nessuna rilevanza potrebbe ad essi attribuirsi ai fini in esame, avuto riguardo al carattere *funzionale* della competenza arbitrale in ipotesi di arbitrato necessario, che non consente deroghe per ragioni di connessione o di pregiudizialità (Cass., 12 giugno 1963, n. 1593, *Giust. civ.*, 1963, I, 2404; *Riv. giur. edil.*, 1963, I, 1216; *id.*, 23 maggio 1959, n. 1577, *Foro it.*, Rep., 1959, 157, n. 31).

Del resto, in ipotesi di cause connesse, alcune di competenza del giudice ordinario ed altre di competenza degli arbitri, è sempre la competenza ordinaria ad assorbire ed escludere quella arbitrale, e non viceversa (Cass., 18 dicembre 1964, n. 2900, *Foro it.*, Mass., 1964, 767; *id.*, 12 ottobre 1964, n. 2579, *ibidem*, 691; *id.*, 25 settembre 1964, n. 2433, *citata*; *id.*, 7 ottobre 1963, n. 2666, *Riv. giur. edil.*, 1964, 318; *id.*, 29 luglio 1963, n. 2127, *ivi*, 1963, I, 1217; Trib. Milano, 13 dicembre 1962, *ibidem*, 592; Cass., 10 ottobre 1962, n. 2910, *Giust. civ.*, 1963, I, 29; *id.*, 30 aprile 1962, n. 845, *Foro pad.*, 1962, I, 1001, con richiamo a numerosi altri precedenti; *id.*, 7 febbraio 1962, n. 255, *Foro it.*, Mass., 1962, 72; *id.*, 5 maggio 1959, n. 1311, *ivi*, 1959, 244; *id.*, 18 febbraio 1959, n. 483, *ibidem*, 90; *id.*, 23 gennaio 1959, n. 172, *ibidem*, 36; *id.*, 27 marzo 1958, n. 1023, *Temi*, 1958, 129; *id.*, 30 ottobre 1951, n. 2595, *Giur. compl. Cass.*, 1952, I, 116, con nota di ALVINO, *Qualche appunto sulla clausola compromissoria*; BIAMONTI, *op. cit.*, 928); e se tale principio non è applicabile alle ipotesi di arbitrato necessario (Cass.,

12 giugno 1963, n. 1593, *citata*; *id.*, 23 maggio 1959, n. 1577, *citata*; *id.*, 27 settembre 1957, n. 3529, *citata*; *id.*, 29 ottobre 1954, n. 4188, *Foro it.*, Rep., 1954, 187, n. 43), ciò va inteso, ovviamente, nel senso di riservare a ciascuna autorità la decisione delle controversie di propria competenza e non certo nel senso di attribuire alla cognizione degli arbitri anche le controversie devolute alla competenza del giudice ordinario.

7. - La corretta applicazione dei principi sopra ricordati impone, quindi, di ritenere appartenente alla competenza del giudice ordinario la cognizione dell'*actio de in rem verso* proposta dall'appaltatore al fine di conseguire l'indennizzo per opere non contrattuali eseguite senza preventiva autorizzazione (domanda proponibile, s'intende, solo quando sia stata già esclusa la sussistenza di azioni fondate sul contratto). L'affermazione, naturalmente, presuppone risolto in senso positivo, secondo il prevalente orientamento giurisprudenziale, il problema sull'ammissibilità dell'*actio de in rem verso* in ipotesi di opere extracontrattuali non autorizzate; soluzione, ispirata sostanzialmente a motivi di equità, che legittima tuttavia talune perplessità in punto di diritto, avuto riguardo al disposto di cui agli artt. 1659 c.c.; 11 r.d. 18 novembre 1924, n. 2440; 119 e 120 r.d. 23 maggio 1924, n. 827; 342, 343 e 344 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F; 20 e 103 r.d. 25 maggio 1895, n. 350; 17 d.m. 28 maggio 1895 e 16 d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063 (*amplius*: CUNEO, *Appalti pubblici e privati*, 1957, 342, 345 ss.; cfr., inoltre, CIANFLONE, *op. cit.*, 446; MICCOLI, *Nuovissimo digesto italiano*, I, 706-707; sull'azione di arricchimento senza causa cfr.: Cass., 27 marzo 1963, n. 751, *Foro it.*, Mass., 1963, 213; Cass., Sez. Un., 2 febbraio 1963, n. 183, *Foro it.*, 1963, I, 230; Cass., 14 maggio 1962, n. 998, *Tem. nap.*, 1962, I, 483; *Giust. civ.*, 1962, I, 1908; *id.*, 25 marzo 1961, n. 686, *Giust. civ.*, 1961, I, 1252; TRABUCCHI, *Enciclopedia del diritto*, III, 65 ss.; MICCIO, *Commentario al Codice civile - Dei singoli contratti*, 1959, 638 ss.; BODDA, *op. cit.*; sulla proponibilità dell'*actio de in rem verso* nei confronti della pubblica amministrazione cfr.: SAMBATARO, *op. cit.*; TRIMARCHI, *Sulla struttura e sulla funzione della responsabilità per arricchimento senza causa*, *Riv. dir. civ.*, 1962, I, 227; RIBOLZI, *In tema di azione di arricchimento contro la p.a.*, *Riv. dir. ind.*, 1957, II, 157; O. A., *Actio de in rem verso contro la p.a.*, *Corti Brescia, Venezia e Trieste*, 1955, 398).

ARTURO MARZANO

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 novembre 1964, n. 2761 - *Pres.*  
Vistoso - *Est.* Fresa - P.M. Toro (conf.) - Ghirardi (avv. Calatroni)  
c. Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Cremona (avv.ti Gandolfi, Lupoi).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Collaudo - Negozio bilaterale di accertamento - Accordo obbligatorio di liquidazione.**

(l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. F, artt. 358 e segg.; r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 91 e segg.; Cap. gen. oo.pp., appr. con d.m. 28 maggio 1895, art. 55; r.d. 28 aprile 1938, n. 1165, artt. 78 e segg.).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Domanda di interessi moratori per fatti intercorsi fra l'atto di sottomissione dell'appaltatore ed il collaudo dei lavori - Necessità di formulazione di apposita riserva e competenza arbitrale - Non**



**sussistono qualora si tratti di interessi moratori per fatti successivi al collaudo.**

(Cap. gen. oo.pp., appr. con r.d. 28 maggio 1895, artt. 40 e segg.; r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 54 e segg.).

*Con l'atto di collaudo le parti procedono di comune accordo ad un negozio di accertamento dal quale sorge un nuovo vincolo obbligatorio che si sovrappone al contratto originario, senza annullarlo, e pertanto quanto in esso viene stabilito ed accettato ha la stessa efficacia obbligatoria del primitivo negozio (1).*

*E di esclusiva competenza degli arbitri conoscere della domanda di interessi moratori per il ritardo nell'esecuzione di pagamenti di rate d'acconto, trattandosi di accertamento relativo a fatti intercorsi nel periodo antecedente al collaudo dei lavori ed ove gli arbitri non siano stati investiti di tale questione, previa formulazione di apposita riserva non può tale domanda essere successivamente proposta innanzi all'a.g.o. Lo stesso principio non può applicarsi per gli interessi moratori successivi al collaudo, perché in tal caso si tratta di contestazione che sorge successivamente alla formazione del collaudo e che non rientra, quindi, nella speciale competenza degli arbitri di cui all'art. 42 del capitolato generale del 28 maggio 1895 (2).*

(*Omissis*). — Con il secondo motivo, che nell'ordine logico precede il primo, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 360 n. 5 c.p.c. In particolare deduce che la Corte di merito ha motivato in modo illogico affermando che l'appaltatore può chiedere il pagamento degli interessi moratori soltanto se ne abbia fatta riserva nel verbale di collaudo e che, in mancanza, egli debba considerarsi decaduto da ogni diritto, eccezione fatta per gli interessi maturati, dopo il collaudo. Rileva il ricorrente che se si ritiene la necessità della riserva, nulla può essere attribuito a titolo di interessi, né per il periodo precedente al collaudo, né per quello successivo, ma, se la decadenza non sussiste, non può dubitarsi che la p.a. sia tenuta a corrispondere gli interessi moratori a

(1) Cfr. Cass., 15 giugno 1964, n. 1518, *Giur. it.*, Mass., 1964, 497; 9 luglio 1960, n. 1846, *Foro it.*, Rep., 1960, voce *Appalto*, c. 113, n. 13; 16 ottobre 1954, n. 3759, *Giust. civ.*, 1955, I, 948.

(2) Sulla natura regolamentare delle norme del Cap. gen. oo.pp., appr. con d.m. 28 maggio 1895 e sulla legittimità della deroga apportata dall'art. 40, ultimo comma, del cit. Cap. gen. all'art. 1224 c.c. in materia di interessi moratori v. Cass., 23 gennaio 1964, n. 160, *Giur. it.*, 1964, I, 1, 291 e segg., con nota redazionale. Sul carattere normativo del ripetuto Cap. gen. oo.pp. appr. con d.m. 28 maggio 1895 e del nuovo Capitolato generale oo.pp., appr. con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, v. anche in questa *Rassegna*, 1964, I, 969 e segg. ed *ivi* nota redazionale, con ulteriore riferimenti di giurisprudenza.

partire dalla scadenza del termine ultimo stabilito dal capitolato speciale per le operazioni di collaudo quando non abbia tempestivamente provveduto a tale formalità.

La censura non è fondata.

Con l'atto di collaudo le parti procedono di comune accordo ad un negozio di accertamento dal quale sorge un nuovo vincolo obbligatorio che si sovrappone al contratto originario, senza annullarlo, e pertanto quanto in esso viene stabilito ed accettato ha la stessa efficacia obbligatoria del primitivo negozio. Sulla base di tale principio, che risponde al costante insegnamento di questa Suprema Corte (sent. n. 3759 del 1954 e n. 1846 del 1960), il Tribunale di Cremona ha affermato nella decisione impugnata che la domanda di interessi moratori, relativa al periodo antecedente al collaudo, non poteva essere presa in considerazione perché ormai preclusa. La decisione appare ineccepibile ove si consideri che l'accoglimento della domanda di interessi moratori presuppone l'accertamento di una negligenza o trascuratezza della p.a. nell'adempimento delle proprie obbligazioni, accertamento di esclusiva competenza degli arbitri perché relativi a fatto intercorso nel periodo tra l'atto di sottomissione dell'appaltatore e quello di collaudo dei lavori. Se gli arbitri non vengono investiti di tale questione, previa formulazione di apposita riserva, non può essere successivamente proposta una richiesta di interessi moratori perché questa sarebbe priva del suo presupposto. È ovvio, però, che lo stesso principio non può applicarsi per gli interessi moratori successivi al collaudo perché in tal caso si tratta di contestazione che sorge successivamente alla formazione del collaudo e che non rientra quindi nella speciale competenza degli arbitri di cui all'art. 42 del capitolato generale del 28 maggio 1895. Da tali considerazioni deriva anche la piena infondatezza della censura proposta con il primo motivo, relativa alla mancata coordinazione degli artt. 40 e 16 del capitolato generale, perché il rigetto della domanda degli interessi moratori antecedenti al collaudo è stato determinato dalla mancanza di ogni riserva in ordine alla tardività delle operazioni e non già sulla base della norma del capitolato generale onde la mancata coordinazione non ha esercitato alcuna influenza sulla decisione.

Il ricorso deve, pertanto, essere rigettato. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 20 febbraio 1965, n. 284 - Pres. Lonardo - Est. Sparvieri - P.M. Tavolaro (conf.) - Ministero Difesa-Esercito (avv. Stato del Greco) c. Impresa Odorico (avv. Andrioli).

**Appalto - Appalti pubblici - Revisione dei prezzi - Natura della pretesa - Interesse legittimo.**

**Appalto - Appalti pubblici - Revisione dei prezzi - Espressa pattuizione della revisione - Natura della pretesa - Diritto soggettivo.**

(r.d.l. 21 giugno 1938, n. 1296, art. 2; d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501, art. 1).

*Con il r.d. 21 giugno 1938, n. 1296, venne conferito alla p.a. il discrezionale potere di revisionare i prezzi dei pubblici appalti. L'esercizio del potere — che non è stato modificato dalla successiva legislazione e rispetto al quale il privato è titolare di un interesse legittimo — era subordinato all'inserzione in contratto di una specifica clausola al riguardo ed al riconoscimento di variazioni nei prezzi eccedenti, nel complesso, il dieci per cento del corrispettivo. Conseguentemente l'appaltatore godeva soltanto di un interesse legittimo alla revisione (1).*

*La disciplina in vigore consente di derogare a tale sistema, mediante l'espressa pattuizione di norme revisionali. In questo caso l'appaltatore ha un diritto soggettivo alla revisione, tutelabile in via ordinaria, o anche arbitrale nel caso di una valida clausola compromissoria (2).*

(*Omissis*). — Con l'unico mezzo dedotto il ricorrente Ministero assume che il r.d.l. 21 giugno 1938, n. 1296, convertito senza modificazioni nella legge 19 gennaio 1939, n. 391, vigente al tempo della stipulazione dei due contratti *inter partes*, avrebbe configurato la revisione dei prezzi relativi ai pubblici appalti come mera facoltà dell'Amministrazione, condizionata all'inserimento di apposita clausola nel contratto. Pertanto, ad avviso del ricorrente, la revisione dei prezzi, inserita nei contratti stipulati dalle parti, costituirebbe il presupposto necessario perché la p.a. potesse usare della facoltà di revisione, onde l'impresa appaltatrice sarebbe portatrice di un interesse legittimo e non di un diritto soggettivo.

Il ricorso è fondato.

---

(1-2) La revisione dei prezzi nei pubblici appalti, è stata, nel tempo, diversamente disciplinata. Mentre con l'art. 8 del d.l.l. 6 febbraio 1919, n. 107, una volta inserita in contratto la relativa clausola, l'appaltatore acquistava un vero e proprio diritto soggettivo alla revisione, successivamente con r.d.l. 21 giugno 1938, n. 1296 (convertito in legge 19 gennaio 1939, n. 392), la revisione fu ipotizzata come mera facoltà dell'Amministrazione, ed espressamente subordinata all'inserzione in contratto di apposita clausola. Infatti, l'art. 2 del decreto, esplicitamente stabiliva che: « Nei contratti di appalto da stipulare dopo la pubblicazione del presente decreto per opere la cui esecuzione richiede un periodo di tempo superiore ad un anno, si potranno introdurre clausole con le quali l'Amministrazione si riservi la facoltà di rivedere e modificare i prezzi, sempre che ecc. ». Ancora in seguito, con il d.l.l. 23 novembre 1946, n. 463, e con il d.l.c.p.s. 6 dicembre 1947, n. 1501 (ratificato in legge 9 maggio 1950, n. 329), la revisione è stata completamente svincolata dal

L'art. 2 del citato r.d.l. n. 1296 del 1938 stabiliva che nei contratti di appalto, da stipulare dopo la pubblicazione dello stesso decreto, per opere la cui esecuzione richiedesse un periodo di tempo superiore ad un anno e per le quali si prevedessero oscillazioni nei prezzi, si potevano introdurre clausole, con le quali l'Amministrazione si riservasse la facoltà di rivedere e modificare i prezzi, sempreché riconoscesse essersi verificate variazioni maggiori del 10 per cento nel complesso del lavoro.

Il procedere alla revisione dei prezzi era, dunque, rimesso al potere discrezionale dell'Amministrazione, l'esercizio del quale era subordinato alla duplice condizione che nel contratto fosse stata introdotta una clausola con la quale la committente si fosse riservata la facoltà di revisione ed, in seguito, la committente stessa avesse riconosciuto essere avvenuto nel complesso del lavoro variazioni in misura maggiore del 10 per cento. L'ordinamento, perciò, non prevedeva che il solo interesse legittimo dell'appaltatore alla revisione dei prezzi.

Ora in entrambi i contratti era stato stabilito per il compimento dei lavori un termine superiore ad un anno (art. 15) ed era stato altresì convenuto, per tener conto dell'intervenuto stato di guerra, di concedere, dalla data del 10 giugno 1940, la revisione dei prezzi a norma del r.d.l. n. 1296 del 1938, sempreché concorresse la condizione di cui all'art. 2 del medesimo. La fattispecie, quindi, rientra puntualmente nell'ambito della norma in esame, per il che il titolo dell'impresa alla revisione è sorto come interesse legittimo e non come diritto soggettivo. La disposizione, che ha concepito la revisione esclusivamente in funzione di una facoltà della p.a., non è stata modificata dalla legislazione successivamente emanata ed è stata confermata, oltre che dall'art. 1 del d.l.igt. 5 aprile 1946, n. 226, nonché dall'art. 1 del d.l. 23 novembre 1946, n. 463, anche dall'art. 1, comma primo, del d.l.C.P.S. 6 dicembre 1947, n. 1501. È, però, da rilevare che quest'ultima disposizione, nell'ammettere la facoltà dell'Amministrazione di procedere alla revi-

---

presupposto della specifica clausola contrattuale; ed anzi, attualmente, è necessario un esplicito patto perché sia esclusa.

Dal sistema delineato, si desumono le seguenti considerazioni: a) fino al 23 novembre 1946, la *facoltà* di revisione, era attribuita all'Amministrazione solo se, in contratto, risultava inserita una clausola in proposito; b) dopo la data accennata, tale clausola non è più necessaria, avendo l'Amministrazione senz'altro la facoltà di procedere alla revisione. Questa però, resta esclusa, se le parti l'abbiano negata in modo espresso; c) si è sempre di fronte a *facoltà* per l'Amministrazione, e — quindi — a mero interesse legittimo per l'appaltatore. A meno che, in relazione alla esistenza di *patti diversi* (consentiti dall'art. 1 del decreto n. 1501 del 1947), il regime legale non sia stato derogato: in questo caso, si tratta di vero e proprio diritto soggettivo alla revisione.

Tali concetti già chiaramente illustrati nella decisione 12 luglio 1961, n. 1679

sione dei prezzi pattuiti — quando avesse riconosciuto l'aumento o la diminuzione in misura superiore al 10 per cento del costo complessivo dell'opera — ha fatto salva l'ipotesi di patti in contrario. La rilevanza di tale riserva è stata determinata da questa Corte nel senso ch'essa contempla la possibilità che, anche in materia di appalti per opere pubbliche, committente ed appaltatore convengano contrattualmente che, nel corso di predeterminate condizioni, l'una o l'altra parte possa pretendere la revisione dei prezzi inizialmente fissati, convengano, cioè un vero e proprio diritto alla revisione, con la conseguenza che, ove un tale atto risulti stipulato, il diritto alla revisione dei prezzi è tutelabile, in via immediata e diretta, dinanzi al giudice ordinario, ovvero, nel caso che il contratto contenga una valida clausola compromissoria, dinanzi agli arbitri (Sez. Un., 12 luglio 1961, n. 1679).

Ma l'enunciato principio, contrariamente alla tesi sostenuta dall'impresa controricorrente nella memoria, non può trovare applicazione nella fattispecie, con riferimento alla clausola contrattuale concernente la revisione.

La norma, che ha previsto per la prima volta la possibilità di patti contrari soprattutto nel senso già considerato — oltre che nell'altro più ovvio che le parti abbiano inteso escludere la revisione — dispone, difatti, per l'avvenire, in quanto è stata dettata per i lavori relativi ad opere pubbliche di qualunque durata da appaltarsi, da concedersi o da affidarsi dalle Amministrazioni e dalle Aziende dello Stato nonché dagli altri Enti pubblici dopo il 10 gennaio 1948, data di entrata in vigore del d.l. n. 1501 del 1947. Il che non consente di ritenere, come sostiene la controricorrente che, con l'art. 6 dei due contratti, l'Amministrazione non si sia limitata a richiamare il r.d.l. n. 1296 del 1938, ma, sotto la spinta della sopravvenuta dichiarazione di guerra, abbia concesso senz'altro il vantaggio della revisione ed attribuito, quindi, all'impresa appaltatrice un vero e proprio diritto soggettivo alla revisione stessa,

---

della Cassazione a sezioni unite, sono stati ribaditi e confermati nella sentenza riportata; alla quale va il merito di avere ulteriormente precisata la possibilità, che delle controversie revisionali conoscano anche i giudici arbitrali.

Sembra opportuno aggiungere, come si desume pure dagli espliciti accenni contenuti nella sentenza, che per ipotizzare il diritto soggettivo alla revisione, l'eventuale clausola non dovrà limitarsi a dichiarare il contratto soggetto a revisione, richiamando in proposito la disciplina legale. Sarà, invece, necessaria una clausola che in qualche modo deroghi a tale disciplina, fissando essa stessa criteri o direttive revisionali, o quanto meno indicando un procedimento diverso da quello normale. Infatti, solo alla stregua di una pattuizione del genere, potrà dirsi soddisfatta l'esigenza dei « patti in contrario », di cui all'art. 1 del decreto n. 1501 del 1947.

In dottrina, cfr.: CIANFLONE, *L'appalto di oo.pp.*, 1964, 632 e segg. TORRENTE, *Foro it.*, 1944-46, I, 115, in nota a Cass., 16 maggio 1945, n. 345.

modificando il sistema legale di questa facente capo alla facoltà della committente e piegandolo alle esigenze dello stato di belligeranza.

Ma l'impossibilità giuridica di utilizzare la clausola contrattuale ai fini della configurabilità di un diritto soggettivo a favore della controricorrente deriva anche da un'altra considerazione.

L'art. 1 del citato d.l. n. 1501 del 1947, dopo avere provveduto, con i primi quattro commi, per la revisione dei prezzi relativi ai futuri contratti di appalto, con gli ultimi due commi aveva disposto che la p.a. aveva la facoltà di procedere alla revisione, non solo per i lavori appaltati dopo il 15 aprile 1946, anche se nei relativi contratti non fosse stata inclusa la clausola della rivedibilità dei prezzi, sibbene anche per i lavori appaltati prima del 15 aprile 1946, ma posteriormente al 15 maggio 1945, mediante contratti non contenenti la clausola di rivedibilità, purché la revisione, a giudizio dell'Amministrazione, fosse compatibile con le particolari condizioni dei contratti medesimi.

In base a tali disposizioni e a quelle dell'art. 10 che abrogava le leggi precedenti, compreso il r.d.l. n. 1296 del 1938, sorse il dubbio che l'Amministrazione non potesse più procedere alla revisione dei prezzi per i lavori appaltati prima del 15 maggio 1945. La gravità del rilievo fu posta in evidenza nella relazione sul disegno di legge presentato al Senato, per la ratifica del d.l. n. 1501 del 1947, dal Ministro dei Lavori Pubblici, il quale osservò che, essendo stata ammessa la revisione anche nei casi nei quali i contratti non contenessero l'apposita clausola, non si poteva poi, senza cadere in contraddizione, negare la revisione negli altri casi riguardanti contratti nei quali, a tenore della legge vigente al tempo della stipulazione di essi, la clausola revisionale fosse stata introdotta. Pertanto, in accoglimento della proposta del Ministro, nella legge di ratifica 9 maggio 1950, n. 329, gli ultimi due commi dell'art. 1 del d.l. n. 1501 furono sostituiti da altri, con i quali fu anche stabilito (art. 2, n. 1) che, per i lavori appaltati prima del 15 maggio 1945, l'Amministrazione conservava « la facoltà » di procedere alla revisione « in base alle leggi anteriori » e in conformità agli « eventuali » patti contrattuali.

Non sussiste dubbio, quindi, che, nella fattispecie, la revisione dei prezzi costituisce una mera facoltà della p.a., nel senso che il potere di revisione le è stato attribuito a tutela di un pubblico interesse, rimesso alla sua discrezionale valutazione.

Alla stregua delle premesse considerazioni e del nuovo indirizzo giurisprudenziale, per cui il provvedimento ministeriale emesso in materia di revisione dei prezzi d'appalto di opere pubbliche ha carattere amministrativo e non giurisdizionale (Corte Cost., 24 giugno 1958, n. 40; Sez. Un., 15 marzo 1960, n. 519), devesi, dunque, riconoscere che la cognizione della controversia compete alla giurisdizione amministrativa. — (*Omissis*).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 18 marzo 1965, n. 461 - Pres. Felicetti - Est. Gabrieli - P.M. Pedace - Coop. Mutilati e Invalidi di Guerra (avv. Vinci) c. Torrisi (avv. Lauteri).

**Edilizia popolare economica - Costruzione di alloggi con contributo statale - Capitolato generale sulle oo.pp. - Applicabilità.**  
(art. 80, t.u. 28 aprile 1958, n. 1165).

**Appalto - Nuovo Capitolato generale per le oo.pp. statali - Norme processuali - Applicabilità immediata.**  
(d.P.R., 16 luglio 1962, n. 1063, art. 47).

*I contratti di appalto stipulati da cooperative edilizie a contributo statale, sono regolati obbligatoriamente dal Capitolato generale per le oo.pp. dello Stato, anche se non espressamente richiamato, e pure se siano state pattuite clausole in contrario (1).*

*La disposizione dell'art. 47 del nuovo Capitolato generale sui ll.pp. ha carattere processuale, ed è immediatamente applicabile anche ai rapporti sorti anteriormente alla sua entrata in vigore (2).*

(*Omissis*). — Con il primo motivo, deducendo violazione degli artt. 9, 806 c.p.c., 42 e 50 d.m. 28 maggio 1895 che approva il Capitolato generale di appalto delle opere pubbliche dipendenti dal Ministero dei Lavori Pubblici, la ricorrente sostiene che, contrariamente a quanto ha ritenuto il giudice di merito, la competenza doveva nella specie essere regolata secondo le norme del capitolato del 1895, vigente all'epoca di stipulazione del contratto, non dal nuovo capitolato recentemente approvato, entrato in vigore il 1° settembre 1962, non potendo questo influire, in mancanza di un'apposita norma legislativa, sulla regolamentazione dei contratti anteriormente stipulati mediante il volontario assoggettamento delle parti contraenti ad uno schema ben diverso.

La esposta censura è infondata.

Fonte regolatrice della materia è anzitutto — come giustamente ha rilevato il giudice *a quo*, né sul punto vi è aperto contrasto da parte della ricorrente — la norma dell'art. 80 t.u. 29 aprile 1938, n. 1165, sull'edilizia popolare ed economica, il quale dispone che ai contratti di appalto per la costruzione di alloggi a favore dei soci, stipulati da cooperative edilizie fruienti di finanziamento statale, e tale è la Cooperativa ricorrente, si applicano obbligatoriamente, anche se non espressamente richiamate e anche se siano state adottate eventuali pattuizioni in contrario, le norme del capitolato concernente le opere pubbliche dello Stato.

Ne deriva che, essendo contenuta nel nuovo capitolato, entrato in vigore il 1° settembre 1962, la norma innovativa dell'art. 47, il quale

attribuisce sia all'attore che al convenuto la facoltà di escludere la competenza arbitrale, sorge il problema di dover determinare quale delle due diverse leggi succedutesi nel tempo sia quella applicabile al caso di cui trattasi; problema il quale va risolto, così come esattamente ha fatto il giudice *a quo*, nel senso che la *regola iuris* sia quella del nuovo capitolato.

Ciò perché, come altra volta è stato da questa Corte affermato (v. sent. 1989/64), non può essere dubbio che la predetta disposizione, in quanto regola la competenza del giudice chiamato a dirigere la controversia in materia di appalto, ha carattere di norma processuale, che la rende immediatamente applicabile anche ai rapporti contrattuali costituitisi — come quello di cui trattasi — sotto il vigore del precedente capitolato.

Né può avere rilievo che, nella specie, la nuova norma processuale sia intervenuta nel corso del giudizio già instaurato innanzi al giudice ordinario, poiché per la virtù sanatrice dello *ius superveniens* il giudice irregolarmente adito, secondo le disposizioni vigenti al momento dell'inizio del processo, diventa competente a giudicare in forza della norma sopravvenuta nel corso del giudizio stesso.

Il Torrisi, insistendo nel richiedere che il giudizio si svolga avanti al giudice ordinario, ha senz'altro dimostrato di voler esercitare la facoltà concessagli dall'articolo 47 del nuovo capitolato generale. — (*Omissis*).

---

(1) La massima fa testuale applicazione dell'art. 80 del t.u. 26 aprile 1938, n. 1165, che esplicitamente dichiara prive di efficacia le pattuizioni in contrasto con le norme del capitolato generale dello Stato. L'osservanza di tale capitolato è ispirato non solo dall'esigenza di uniforme disciplina di tutti gli appalti, nei quali siano utilizzate somme dello Stato, ma dalla evidente necessità di assicurare la maggiore e migliore tutela dei fondi pubblici, messi a disposizione degli enti assistiti dal contributo statale. Cfr., sul punto, questa *Rassegna*, 1964, 970, con richiami.

(2) Continua la pacifica giurisprudenza della Corte Suprema, sul carattere processuale delle disposizioni riguardanti le modalità ed i tempi del giudizio arbitrale, nella nuova disciplina prevista dal capitolato generale del 1962. Per un'ipotesi in tutto analoga a quella ora esaminata, cfr. in questa *Rassegna*, 1964, 969.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 aprile 1965, n. 623 - Pres. Vistoso - Est. Giannattasio - P.M. Cutrupia (conf.) - Ministero ll.pp. (avv. Stato del Greco) c. Impresa Vareschi (avv. Pallottino).

**Appalto - Appalto di opera pubblica - Contratto stipulato nel vigore del capitolato generale 28 maggio 1895 - Lodo emanato**



**successivamente al 1° settembre 1962 - Impugnabilità per violazione di legge.**

(Cap. gen., 28 maggio 1895, art. 49; Cap. gen., 16 luglio 1962, n. 1063, art. 51; c.p.c., art. 829, u.c.).

**Appalto - Appalto di opera pubblica - Capitolato generale approvato con r.d.l. 16 luglio 1962, n. 1063 - Legittimità.**

(l. 1926, n. 100, art. 1; r.d.l. 1931, n. 1256, art. 3; t.u. 1924, n. 154, art. 16; r.d.l. 21 aprile 1942, n. 444, art. 54).

**Arbitrato - Procedimento arbitrale - Eccezione non sollevata in sede arbitrale - Inammissibilità nel giudizio di impugnazione.**

**Appalto - Appalto di opera pubblica - Sospensione dei lavori - Firma del verbale di ripresa senza riserva - Decadenza della riserva - Esclusione.**

(r.d. 25 maggio 1895, n. 350, artt. 16 e 89).

*I capitolati generali per gli appalti delle opere pubbliche hanno carattere normativo, e le norme processuali in essi contenute sono di immediata applicazione, anche rispetto ai rapporti sorti anteriormente alla loro entrata in vigore. Tra queste norme vanno comprese quelle relative ai mezzi di impugnazione; e, conseguentemente, l'azione di nullità per violazione di legge, è ammessa anche relativamente ai lodi riguardanti appalti regolati dall'abrogato capitolato generale del 1895, sempre che siano stati emanati dopo l'entrata in vigore del nuovo capitolato generale del 1962 (1).*

*Il capitolato generale approvato con d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, è pienamente legittimo, essendo stato previamente assunto il parere del Consiglio di Stato. Né ha rilievo che il testo definitivo si discosti da tale parere, essendo stato adottato a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri, e non essendo il parere ripetuto vincolativo (2).*

(1) La decisione confermata è riportata in questa *Rassegna*, 1964, 589. Delle decisioni citate nel testo, quella del 23 luglio 1964, n. 1989, è stata anche riportata ed annotata, *ivi*, 969.

(2) L'impresa controricorrente sosteneva non la totale disapplicazione del nuovo capitolato generale, ma solo l'illegittimità delle norme riguardanti il procedimento arbitrale, per le quali si affermava che era stato omesso il parere del Consiglio di Stato. In relazione alla limitata contestazione, l'eccezione di difetto di interesse, opposta dall'Amministrazione, era pertinente e fondata, non essendo possibile ritenere, anche nell'ipotesi di riconosciuta illegittimità di tali norme, la perdurante efficacia di quelle corrispondenti del vecchio capitolato generale. Infatti, l'efficacia abrogatrice del nuovo capitolato aveva investito tutta la precedente normativa; e pure se in ipotesi esso era in parte viziato, risultava impossibile ammettere la parziale reviviscenza della normativa suddetta.

*Le eccezioni non opposte in sede di giudizio arbitrale, non possono essere sollevate nella fase di impugnazione del lodo, ancorché si riferiscano a decadenze, perché versandosi in tema di diritti patrimoniali e perciò non d'ordine pubblico, le stesse non sono rilevabili d'ufficio (3).*

*L'appaltatore non è tenuto ad iscrivere riserva nel verbale di ripresa dei lavori, al fine di far valere i danni derivati da una sospensione imputabile a colpa dell'Amministrazione (4).*

---

(3) La decisione ha trascurato il profilo principale, prospettato per sostenere l'ammissibilità di nuove eccezioni in fase di impugnazione. E cioè che, andando l'impugnazione parificata, sia pure entro certi limiti, ad un vero e proprio appello, dovrebbe trovare applicazione anche nel giudizio di nullità, il principio di cui al secondo comma dell'art. 345 c.p.c. Infatti, a partire dalla sentenza 5 marzo 1945, n. 142 (*Giur. compl. Cass. civ.*, 1945, I, 65), la giurisprudenza ha costantemente ricordato, che « nell'azione di nullità regolata dagli artt. 829 e 830 del c.p.c., il legislatore del 1942 ha inteso unificare e circoscrivere le impugnative dell'appello e dell'azione di nullità contemplate dal codice del 1865. E ciò dettando, da un lato, un rimedio di carattere formale, ammesso non ostante qualunque rinuncia, per gli *errores in procedendo* di cui alla prima parte dell'art. 829 (e che sostanzialmente corrispondono ai casi di nullità dal codice di rito abrogato: art. 32); dall'altro prevedendo nel capoverso la possibilità di un riesame anche di merito, sebbene limitato agli errori di diritto, in tutto assimilabile all'*appello*... » (v. pure, *Cass.*, 13 febbraio 1950, n. 360, *Giur. compl. Cass. civ.*, 1950, II, 54; *Id.*, 17 luglio 1953, n. 2368, *Giust. civ.*, 1953, II, 2525; *Id.*, 28 settembre 1954, n. 3144, *ivi*, 1954, II, 2139; *Id.*, 12 gennaio 1956, n. 27, *ivi*, 1956, I, 210. In dottrina, cfr.: MICHELI, *ivi*, 1944, 370; GIANNINI A. D., *ivi*, 1945, I, 70; D'ONOFRIO, *Comm.*, II, 3 o 5).

Nello stesso senso, ed in termini ancora più espliciti, è la decisione 28 gennaio 1948, n. 126 (*Giur. oo.pp.*, 1948, I, 55), secondo cui: « Il motivo di impugnazione per violazione delle regole di diritto (u.p. dell'art. 829 c.p.c.) tramuta sostanzialmente l'impugnazione di nullità, in un appello. Ma anche nelle altre ipotesi di impugnazione di nullità, si ha un appello, se pure limitato: infatti il lodo arbitrale una volta reso esecutivo dal Pretore, è in tutto e per tutto simile ad una sentenza; la quale come tale, esaurisce un grado di giurisdizione. E mentre l'art. 33 c.p.c. 1865 attribuisce la competenza a decidere dell'azione di nullità al giudice che sarebbe stato competente a conoscere della controversia, nel secondo comma dell'art. 828 c.p.c. vigente, viene attribuita la competenza a conoscere dell'impugnazione per nullità, al giudice immediatamente superiore a quello che sarebbe stato competente per la causa decisa... Si seguono, dunque, le stesse norme che l'art. 341 ha dettato per l'appello contro le sentenze — rispettivamente — del conciliatore, del pretore e del tribunale nei giudizi comuni. Non è errato, pertanto, parificare l'impugnazione per nullità di una sentenza arbitrale, ad un vero e proprio appello, anche, e entro certi limiti ».

Pertanto, la questione verrà riproposta al Supremo Collegio, non appena se ne offrirà l'occasione.

(4) La massima ci trova del tutto discordi. Si noti che sul punto la decisione si è limitata a far riferimento alla sentenza impugnata. Quindi, anche tale questione verrà riproposta per un diretto ed approfondito riesame. Sul problema generale della tempestività delle riserve e delle decadenze connesse alla mancata immediata proposizione delle stesse, cfr., da ultimo, la nota in questa *Rassegna*, 1964, 1179.

(*Omissis*). — Il ricorso incidentale va esaminato con precedenza perché esso propone due questioni pregiudiziali. Con la prima di esse, la soc. Vareschi e Chiambretto denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 829 c.p.c. 11 disp. prel. cod. civ., 49 Capitolato generale opere pubbliche di cui al d.m. 28 maggio 1895, Capitolato generale di appalto di cui al d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, 1339, 1340 e 1341 c.c., nonché dei principii sulla entrata in vigore delle norme processuali e sulla natura regolamentare dei capitolati generali per gli appalti dello Stato e sostiene che, non essendo stata mutata la norma processuale (art. 829 c.p.c. circa il motivo di nullità per *errores in iudicando*) e la sua derogabilità, bensì la sola regola che vincola la volontà contrattuale delle parti circa la derogabilità o meno di quel motivo di impugnazione, non potrebbero trovare applicazione i principii richiamati dalla Corte (automatica entrata in funzione delle norme processuali e natura regolamentare dei capitolati), dovendosi, invece, solo accertare se, ferma la norma processuale, l'abolizione della clausola di inoppugnabilità, fatta nel nuovo capitolato, abbia l'effetto di modificare quella già vigente fra le parti in forza del capitolato precedente, a cui si erano volute sottoporre. E poiché — si afferma — il valore cogente del regolamento è relativo, potendosi le parti esimere dal vincolo esonerandosi dal contrattare, l'aver accettato di contrattare con quel capitolato attribuirebbe alla volontà dei paciscenti rilevanza tale che il capitolato sopravvenuto non potrebbe importarne modifica, se non a patto di attribuirgli effetto retroattivo. Con la seconda questione pregiudiziale, l'impresa Vareschi e Chiambretto denuncia violazione dell'art. 5 della l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E, violazione e falsa applicazione degli artt. 1 legge n. 100 del 1926, 3 del r.d. n. 1256 del 1931, 16 t.u. n. 1054 del 1924 e 54 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444 e denuncia l'illegittimità, l'invalidità e l'inefficacia del Capitolato generale 1962, pubblicato in un testo diverso da quello su cui erano stati richiesti i prescritti pareri. L'una e l'altra questione pregiudiziale sono dirette all'effetto della conservazione di efficacia della clausola del Capitolato generale del 1895, che esclude l'impugnazione del lodo.

L'Amministrazione dei ll.pp. eccepisce, però, l'inammissibilità del ricorso incidentale per difetto di interesse e sostiene che, seppure per ipotesi dovesse ritenersi illegittimo e inapplicabile il capitolato del 1962 ed il giudice ordinario dovesse disapplicarlo a norma dell'art. 5 della legge sul contenzioso amministrativo, non per questo potrebbe trovare applicazione il capitolato del 1895 (che conteneva la disposizione dell'art. 49 sui limiti dell'impugnativa del lodo arbitrale), perché il capitolato del 1895 è stato abrogato, e rimarrebbe sempre la norma comune dell'art. 829 c.p.c., secondo la quale il lodo arbitrale è soggetto al mezzo di impugnazione per nullità.

È evidente l'equivoco su cui è fondata questa eccezione, perché all'abrogazione del Capitolato generale oo.pp. di cui al d.m. 28 maggio 1895 ha provveduto proprio e soltanto il d.P. 16 luglio 1962, n. 1063, che approva il nuovo Capitolato generale d'appalto, per cui se questo fosse illegittimo, verrebbe a cadere l'abrogazione.

Ma se l'impresa Vareschi ha interesse ad invocare la disapplicazione del nuovo Capitolato generale e a dedurne l'illegittimità, il suo ricorso è, tuttavia, infondato.

Invero l'affermazione, secondo la quale la disposizione relativa alla non impugnabilità del lodo arbitrale, di cui all'art. 49 del Capitolato generale del 1895, avrebbe natura sostanziale e, quindi, vincolante la volontà contrattuale, con la conseguenza che non potrebbe essere derogata dalla particolare disciplina attinente ai mezzi di impugnazione contenuto in un altro atto avente uguale natura ed efficacia (Capitolato generale del 1962), è contrastante con la giurisprudenza consolidata di questo Supremo Collegio, secondo la quale i capitolati generali per gli appalti delle opere pubbliche hanno natura normativa (regolamenti di organizzazione) e non contrattuale, e le norme processuali, in essi contenute, sono di applicazione immediata anche rispetto ai rapporti sorti anteriormente alla loro entrata in vigore (Cass., 23 luglio 1964, n. 1989; 19 gennaio 1963, n. 67; 12 giugno 1963, n. 1568). Per quanto attiene alle nuove norme di carattere sostanziale, ossia tutte quelle che concernono i reciproci diritti ed obblighi delle parti contraenti, esse non toccano i contratti di appalto stipulati anteriormente alla data del 1° settembre 1962 e per essi deve continuare ad avere applicazione il vecchio capitolato del 1895; lo stesso non può, per converso, dirsi relativamente alle nuove norme che regolano il *modus procedendi* dell'arbitrato: esse, come tutte le norme che regolano le situazioni giuridiche di carattere processuale, sono di immediata applicazione e devono perciò regolare gli arbitrati in corso o quelli scaturenti dai contratti di appalto anteriori al 1° settembre 1962.

E poiché le norme relative alla proposizione dei mezzi di impugnazione sono norme processuali e la sentenza arbitrale è stata emanata il 20 maggio 1963, quando già era entrato in vigore il nuovo capitolato, che ha rimosso il divieto contenuto nell'art. 49 del capitolato 1895, il mezzo di impugnazione è stato legittimamente proposto secondo le nuove disposizioni.

Né ha fondamento la censura di illegittimità, per mancanza del parere del Consiglio di Stato, del decreto di approvazione del nuovo Capitolato generale.

Dalla ricostruzione dell'*iter* procedurale, attraverso il quale si giunge all'emanazione del decreto di approvazione del nuovo Capitolato generale risulta che il Consiglio di Stato, nel corso di tale procedimento,

ebbe a pronunciarsi tre volte, in sede di commissione speciale, in sede consultiva ordinaria e infine in adunanza generale, sul testo del capitolato. Risulta altresì che su tale testo è stato anche sentito il Consiglio dei ministri. In tale situazione di fatto, non si comprende come possa affermarsi che il parere del Consiglio di Stato non sia stato reso e nemmeno richiesto, quando, invece, l'attività consultiva fu spiegata in particolare sul punto, che qui particolarmente interessa, dell'impugnabilità o meno del lodo (esprimendosi parere contrario all'abolizione della inoppugnabilità) e sull'altro punto relativo all'abolizione dell'obbligatorietà dell'arbitrato. Che poi l'autorità attiva, dopo aver sentito il parere del Consiglio di Stato, si sia discostato da questo, sentito il Consiglio dei ministri a norma dell'art. 54 del Reg. 21 aprile 1942, n. 444, per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato e dell'art. I, n. 7 del d. 14 novembre 1901 sulle attribuzioni del Consiglio dei ministri, non ne deriva alcuna illegittimità, perché quell'autorità aveva bensì l'obbligo di richiedere il parere, prima di deliberare, ma del ricevuto parere non era limitata nella sua deliberazione. E se l'autorità che ha invocato il parere, sia pure perché tenutavi, non è vincolata a seguirlo, non si può pretendere, perché è fuori di ogni contemplazione giuridica, che la stessa autorità — che è perfettamente libera di agire in totale difformità del parere ricevuto — debba preventivamente notificare l'organo consultivo delle eventuali modifiche, magari soltanto di forma o su punti secondari che intende apportare all'atto terminale deliberativo.

Può, perciò passarsi all'esame del ricorso principale, con il quale l'Amministrazione dei LL.PP., denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 16 e 89 del Regolamento approvato con r.d. 25 maggio 1895, n. 350 e dell'art. 360, n. 3 e 5 cp.c. sostiene che la disciplina prevista dal detto art. 16 relativamente ai verbali di sospensione dei lavori dovrebbe estendersi, per ovvie ragioni logiche e giuridiche, ai verbali di ripresa. Inoltre la disciplina dell'art. 89 non potrebbe ritenersi limitata ai soli documenti contabili contenendo principi d'ordine generale, com'è fatto palese dal richiamo in altra disposizione e dalla conformità, diversamente inspiegabile, alla disciplina prevista per tipici documenti contabili (artt. 54, 64, 47). Se la riserva non ripetuta nel registro di contabilità comporta, *ex art. 89*, decadenza, tanto più ciò dovrebbe verificarsi in caso di totale omissione delle riserve. L'indicazione lata della legge imporrebbe la riserva per qualunque oggetto o motivo di contesa, in obbedienza alle esigenze — di controllo e di bilancio — peculiari all'appalto pubblico e presenti in ogni circostanza del rapporto: ciò escluderebbe la differenziabilità tra contestazioni limitate alla verbalizzazione di fatti e contestazioni economiche, del che è conferma il principio della quantificazione delle riserve (art. 54, c. 3, regolamento).

Con tale motivo l'Amministrazione ricorrente intende far valere una decadenza che non è stata eccepita nel giudizio arbitrale e che non può più quindi essere fatta valere. Quando è stabilita a tutela di un interesse individuale, qual'è quello relativo ad un diritto patrimoniale, la decadenza deve essere fatta valere mediante eccezione e non può pertanto impugnarsi il lodo per mancata declaratoria di una decadenza che non è stata eccepita. È bensì vero che l'art. 2968 c.c. stabilisce che le parti non possono modificare la disciplina legale della decadenza, né possono rinunciare alla decadenza medesima, se questa è stabilita dalla legge in materia sottratta alla disponibilità delle parti e che l'art. 2696 soggiunge che la decadenza non può essere rilevata d'ufficio dal giudice « salvo che, trattandosi di materia sottratta alla disponibilità delle parti, il giudice debba rilevare le cause d'improponibilità dell'azione », ma i diritti indisponibili, di cui si parla in detti articoli, non sono i diritti patrimoniali, quale ad es., quello che qui interessa, di risarcimento dei danni di inadempienza al contratto d'appalto, ma sono quei diritti in cui l'interesse privato è connesso all'interesse pubblico, sicché, omettendo di soddisfare il primo, rimarrebbe insoddisfatto il secondo. Sono così sottratte alla disponibilità delle parti le decadenze in materia di stato, attinenti al pubblico interesse e, perciò, d'ordine pubblico (Cass., Sez. Un., 19 maggio 1964, n. 1220), mentre dal mancato soddisfacimento della pretesa di danni dell'appaltatore privato nessun pregiudizio deriva all'interesse pubblico.

Ciò è sufficiente al rigetto del ricorso principale, che è del resto infondato anche nel merito, come, con diffusa motivazione, esente da vizi logici ed errori di diritto, ha dimostrato la sentenza impugnata. — (*Omissis*).

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 14 febbraio 1964, n. 284 - Pres. Migliardi - Est. Piacenza - P.M. Lenzi (conf.) - Ric. Valeri ed altri.

**Reato - Circostanze - Attenuanti - Risarcimento del danno - Offerta - Esigenza di offerta reale nelle forme della legge civile - Fattispecie.**

(c.p., art. 62, n. 6).

*L'offerta di pagamento non può essere presa in considerazione, ai fini dell'applicabilità dell'attenuante prevista dall'art. 62, n. 6, c.p., se non sia effettiva e reale, nelle forme stabilite dagli artt. 1208 e 1209 cod. civ. e seguita dal deposito a norma del successivo art. 1210 (1).*

(*Omissis*). — Si è poi, sempre in favore del Castellano, insistito sul punto che, nei riguardi dello stesso, si doveva applicare l'attenuante preveduta dall'art. 62, n. 6 c.p., ma, con i motivi di ricorso, si è trascurato di considerare che, quando si tratti di semplice offerta di pagamento, questa, così come si è sempre ritenuto con la giurisprudenza di questa Suprema Corte, deve essere effettiva e reale, con tutte le caratteristiche di cui agli artt. 1208 e 1209 c.c. e per di più seguita dal deposito, a norma del successivo art. 1210.

Il criterio di cui trattasi è stato, come si è detto, più volte affermato da questa Corte di Cassazione, e ciò perché, in caso di rifiuto della parte offesa di ricevere la somma offerta a titolo di risarcimento, siano salvaguardate le finalità che la legge persegue attraverso l'art. 62, n. 6 c.p., dimostrandosi che non vi è stata semplicemente un'offerta così detta labiale, dato che quest'ultima, nella sua equivocità non potrebbe costituire prova sicura di quel ravvedimento del colpevole che è per l'appunto presupposto dalla citata norma di legge.

Bene quindi la Corte d'Appello ha ritenuto l'irrilevanza della dichiarazione rilasciata, sia pure davanti a notaio, da parte di colui che, a norme e nell'interesse del Castellano, avrebbe offerto il risarcimento di cui trattasi.

---

(1) Giurisprudenza costante (per tutte, Cass., 4 giugno 1960, Toneatto, *Giust. pen.*, 1961, II, 438).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 21 febbraio 1964, n. 346 - Pres. Migliardi - Rel. Lallo - P.M. Lenzi - Ric. Cimino.

**Reato - Elemento psicologico - Dolo - Nozione - Coscienza dell'antigiuridicità - Non è necessaria.**

(c.p., artt. 42, 43).

**Reato - Elemento psicologico - Dolo - Ignoranza della legge penale indotta dalla tolleranza dell'autorità - Irrilevanza.**

(c.p., art. 5).

*Per la sussistenza del dolo non sono necessari né la coscienza e la volontà di violare la legge penale né la conoscenza dell'antigiuridicità del fatto, essendo sufficienti la rappresentazione dell'evento e la volontà diretta a realizzarlo (1).*

*La tolleranza, da parte della pubblica autorità, di un fatto costituente reato, non esclude la responsabilità dell'agente per difetto di dolo, perché la erronea convinzione della liceità del fatto tollerato si risolve in ignoranza della legge penale (2).*

(1-2) La sentenza annotata si pone nella scia di una tendenza rigoristica ormai consolidata e che, se può suscitare qualche riserva sul piano meramente etico e molte discussioni *de iure condendo*, non può, *de lege lata*, che approvarsi.

La esclusione della coscienza dell'antigiuridicità (o, secondo alcuni, « disvalore ») dell'azione dal novero degli elementi che integrano il dolo è principio consolidatissimo, che non conosce, a quanto consta, precedenti giurisprudenziali contrari (Cass., 22 febbraio 1956, BARBIERI, *Giust. pen.*, 1956, II, 752; Cass., 6 febbraio 1954, BERTOGLIO, *Riv. it. dir. pen.*, 1956, 716. In dottrina, per un esauriente panorama, PECORARO ALBANI, *Il dolo*, Napoli, 1955).

Sull'ignoranza della legge penale, la Corte di Cassazione ha costantemente seguito la tesi rigoristica in tema di delitti. In materia di contravvenzioni vi è stato invece qualche remoto precedente difforme. Si era ammesso infatti il valore scriminante della buona fede, ad es., in caso di spettacolo ripetutosi per lungo tempo sotto gli occhi della Autorità di P.S. senza rilievi (Cass., 10 giugno 1936, *Foro it.*, 1937, II, 1957), ed in caso di errore di interpretazione della legge penale determinato da pareri espressi da organi amministrativi o indotti da precedenti giudicati (Cass., 20 novembre 1939, *Giust. pen.*, 1941, II, 207).

Dal 1939 in poi, non è più dato però rinvenire sentenze in questo senso, e la tesi rigoristica è costantemente seguita. (Cass., 25 febbraio 1956, *Giust. pen.*, 1956, II, 752; Cass., 26 marzo 1956, *Giust. pen.*, 1957, II, 680, 711). In dottrina, recentemente, PIACENZA, *Errore ed ignoranza di diritto in materia penale*, Torino, 1960, con ampi richiami.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. II, 20 maggio 1964, n. 1120 - Pres. Santoro - Rel. Lepore - P.M. Lorenzo - Ric. Santoro.

**Danni - Danno patrimoniale - Attenuanti - Speciale tenuità del danno - Criterio oggettivo e criterio soggettivo.**



**Danni - Danno patrimoniale - Applicabilità dell'attenuante anche ai reati connessi in pregiudizio di enti pubblici - Fattispecie: reato in danno dell'I.N.P.S.**

(c.p., art. 62, n. 4).

*Agli effetti dell'art. 62 n. 4 c.p., l'entità del danno patrimoniale deve essere valutata innanzitutto, e prevalentemente, con riferimento alla consistenza ed al valore della cosa (criterio oggettivo); soltanto in via sussidiaria, dopo l'accertamento positivo della tenuità oggettiva del danno, può farsi ricorso al criterio soggettivo fondato sulla considerazione delle condizioni economiche del soggetto passivo del reato (1).*

*L'attenuante prevista dalla norma anzidetta può essere applicata anche ai reati in pregiudizio dello Stato e degli altri enti pubblici, quando la speciale tenuità del danno sia stata oggettivamente accertata. È, pertanto, meritevole di censura la sentenza che, prescindendo del tutto dalla valutazione oggettiva del pregiudizio cagionato dal reato, neghi l'applicazione dell'attenuante in base alla sola considerazione che soggetto passivo dello stesso reato era un ente pubblico di assistenza ai lavoratori (I.N.P.S.) (2).*

---

(1) Assolutamente costante la giurisprudenza sul punto della pregiudizialità della valutazione obiettiva rispetto a quella subbiettiva (Cass., 22 gennaio 1963, PRIVITERA, *Giust. pen.*, 1963, II, 807; Cass., 5 dicembre 1962, LEONE, *Mass. pen.*, 1963, 409; Cass., 6 novembre 1962, VENEZIANO, *Mass. pen.*, 1963, 308).

(2) Parimenti costante la giurisprudenza nel ritenere applicabile l'attenuante predetta anche ai delitti che offendono il patrimonio dello Stato o di altri enti pubblici, purché la speciale tenuità del danno stesso sia obbiettivamente accertata, indipendentemente cioè dalle condizioni economiche dell'offeso (Cass., 1° novembre 1955, GRANDONE, *Giust. pen.*, 1956, II, 733).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 20 maggio 1964, n. 1744 - Pres. Michienzi - Rel. Muscolo - P.M. Reviglio (conf.) - Ric. Criscuolo.

**Notificazioni - Consegnà dell'atto a familiare convivente - Necessità che la convivenza risulti anagraficamente - Esclusione.**

(c.p.p., art. 169).

*Per la validità della notificazione non è necessario che il familiare convivente, cui è consegnato l'atto risulti anagraficamente registrato fra i componenti della famiglia dell'interessato, così come è irrilevante*

*che egli abbia un domicilio anagrafico diverso da quello dell'interessato, essendo legittima la consegna dell'atto a persona anche solo temporaneamente convivente* (1).

(*Omissis*). — Ricorre per cassazione ora il Criscuolo denunciando la nullità del dibattimento di secondo grado per violazione dell'art. 169 c.p.p. in quanto il decreto di citazione relativo al giudizio svoltosi in sua contumacia sarebbe stato consegnato a certa Concetta Luciani, qualificata cugina, mentre tale non era, né era sua convivente, senza comunque l'indicazione della sua capacità a ricevere l'atto.

Il ricorso è, però, destituito di fondamento.

Anzitutto va chiarito che la capacità della persona che riceve la copia dell'atto, in luogo della persona alla quale deve essere notificato, si presume fino a prova contraria, non essendo richiesta in proposito una particolare attestazione da parte dell'ufficiale giudiziario. Quanto poi all'assunto della mancanza di uno stato di convivenza tra la persona cui fu consegnata la citazione pel giudizio d'appello e l'imputato, si osserva che per la validità della notificazione non è necessario che il familiare convivente risulti anagraficamente registrato fra i componenti della famiglia dell'interessato, così come è irrilevante che egli abbia un domicilio anagrafico diverso da quello dell'interessato, essendo legittima la consegna dell'atto a persona anche solo temporaneamente convivente. La prova dell'asserita mancanza di convivenza non può, pertanto, nel caso in esame, desumersi dal certificato esibito dal ricorrente, che si riferisce unicamente alla sua situazione familiare.

Né ha rilevanza l'assunto, peraltro indimostrato, della mancanza d'un rapporto di parentela tra esso Criscuolo e la consegnataria dell'atto, essendo sufficiente per una valida notificazione quello di convivenza.

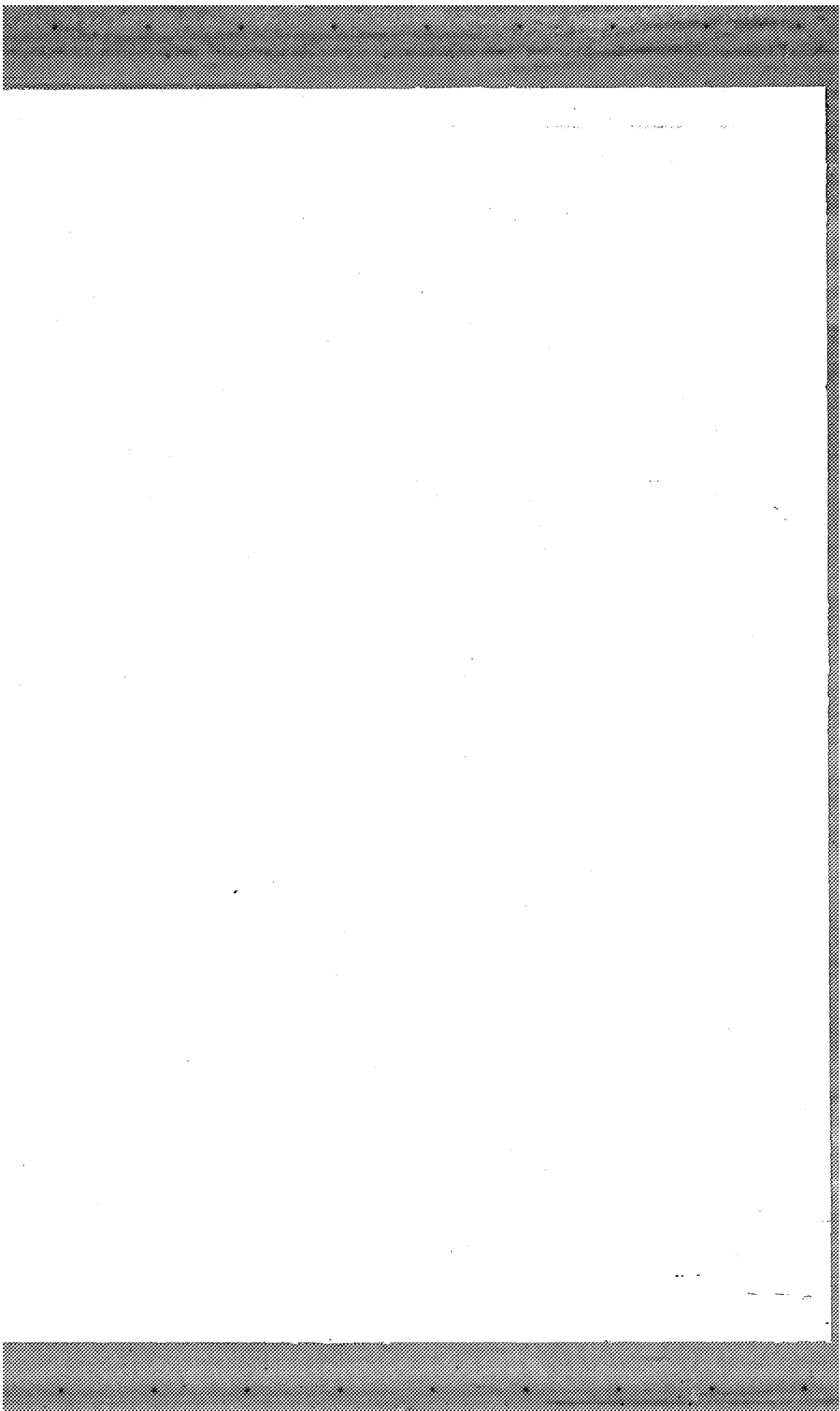
---

(1) La massima del Supremo Collegio rientra in un ormai consolidato orientamento giurisprudenziale (v. Cass., Sez. I, 19 febbraio 1959, Bazzon, *Giust. Pen.*, 1959, III, 740, n. 839) tendente, sia pure tutelando efficacemente i diritti di difesa dell'imputato nel momento della notificazione, a scoraggiare pretestuosi espedienti processuali.

A tale esigenza si ricollega la necessità della ormai classica distinzione fra « coabitazione », inidonea alla validità della notificazione e « convivenza » anche se temporanea, pienamente idonea alla predetta validità (per la nozione relativa v. Cass., Sez. III, 18 aprile 1958, Coppini, *Giust. pen.*, 1958, III, 882, n. 836).

Per due recenti precedenti della massima più sopra riportata v. Cass., Sez. I, 25 febbraio 1963, Pesando, *Cass. pen., Mass.*, 1963, 920 e, circa un'ipotesi di inammissibilità del ricorso per Cassazione proposto dal P.M. a seguito di notifica eseguita a mani di coabitante non convivente, con contestuale violazione dell'art. 171 cod. proc. pen., Cass., Sez. IV, 3 giugno 1965, ric. P.M. in procedimento contro Crisi Zeffarino.

PARTE SECONDA



## RASSEGNA DI DOTTRINA

---

R. ALESSI e G. STAMMATI, *Istituzioni di diritto tributario*, Torino, pp. 330.

Il testo, di cui si tratta, recentemente edito, è destinato per la ben nota fama degli autori a richiamare, nonostante il dichiarato carattere istituzionale, l'attenzione di chiunque si occupi della materia. Ed, invero, si può anticipare che l'impostazione moderna e critica lo rende di grande interesse.

La parte prima, dovuta all'Alessi, dopo due capitoli dedicati rispettivamente l'uno al diritto tributario come ordinamento e come scienza, l'altro alle fonti del diritto tributario (esaminate con particolare riferimento alla Costituzione), si sviluppa intorno al concetto di funzione tributaria, quale funzione diretta all'acquisizione coattiva dei mezzi necessari allo Stato ed agli altri enti pubblici per l'espletamento dei loro fini e che, essendo pertanto una funzione pubblica, si presenta come un complesso di poteri, cui corrispondono doveri di esercizio.

Di qui il successivo distinto esame della potestà tributaria, quale elemento essenziale della funzione tributaria (capitolo terzo), dei soggetti attivi (capitolo quarto), dei soggetti passivi (capitolo quinto) e del modo di esplicazione della potestà stessa (capitolo sesto), elementi tutti, che appunto attraverso questa possono essere riferiti pure alla funzione tributaria, ed, infine, delle possibilità di reazione contro un'esplicazione antiggiuridica di detta potestà (capitolo settimo).

Questo il piano dell'opera nella sua parte generale. Qualche accenno su alcuni punti potrà meglio chiarire l'impostazione di cui si è detto.

All'uopo gioverà ricordare anzitutto le distinzioni tra potestà tributaria sul piano astratto (esplicantesi nell'emanazione di norme giuridiche) e potestà tributaria sul piano concreto (esplicantesi in attività di carattere amministrativo), tra potestà tributaria finale (sostanziale e principale) e potestà tributaria strumentale (accessoria e secondaria), tra tributi incondizionati e tributi condizionati (a seconda che l'imposizione sia o meno legata al solo presupposto economico, cui corrisponderebbe la classica distinzione tra imposte dirette ed imposte indirette), tra tributi acasuali, che sul piano concreto costituiscono la regola, e tributi causali (i cosiddetti contributi), tra tributi collegati con un presupposto di natura economica e tributi collegati con un presupposto di natura non economica, per i quali si hanno situazioni in cui la contribuzione perde la natura di obbligo (almeno diretto) ed acquista piuttosto quella di onere — al che corrisponderebbe la classica distinzione tra imposte e tasse, salvo casi particolari di carattere misto (ad esempio per i tributi di registro) —, tra obbligazione tributaria, doveri e soggezioni di polizia tributaria e doveri meramente preparatori.

Ancora, sotto il profilo dei soggetti attivi si distingue tra soggetti originari e derivati, soggetti di funzione tributaria primaria e complementare: in base al principio della riserva di legge, di cui all'art. 23 della Costituzione, soggetto originario è essenzialmente lo Stato e soggetto di funzione tributaria primaria è soltanto l'organo legislativo; per contro, soggetti attivi, in riferimento alla funzione amministrativa di natura tributaria, sono gli organi amministrativi dello Stato e di enti territoriali, i quali abbiano competenza nell'esplicazione di attività tributaria, nonché ogni persona privata eventualmente investita di funzione tributaria a titolo di esercizio privato di funzioni e servizi pubblici.

L'esplicazione, poi, della funzione tributaria è presa in esame sotto un duplice punto di vista: l'uno statico, relativo cioè agli atti giuridici attraverso i quali la funzione tributaria si esplica, distinti in essenziali (diretti, cioè, immediatamente all'im-

posizione di tributi) e accessori o complementari, in astratti (atti normativi, che istituiscono i singoli tributi) e concreti (atti di accertamento, con natura di ricognizione e qualificazione del presupposto, che nei suoi elementi oggettivi e soggettivi solo ha valore costitutivo dell'obbligazione tributaria); l'altro dinamico, relativo cioè alla successione logico-giuridica dei singoli atti attraverso cui si giunge alla percezione dei tributi (procedimento tributario di accertamento e procedimento di esazione).

Infine, anche la reazione contro l'esplicazione illegale della funzione tributaria è vista sul piano astratto (illegittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge ed illegittimità dei regolamenti) e sul piano concreto contro provvedimenti aventi carattere strumentale e contro l'accertamento illegale. Quest'ultima « reazione », ovviamente, assume maggiore rilevanza pratica e riceve particolare esame, sia come tendente a paralizzare la pretesa tributaria, sia come tendente ad ottenere il rimborso di quanto illegalmente versato: vengono qui, pertanto, considerati i ricorsi alle Commissioni tributarie (di cui si sostiene il carattere non giurisdizionale) ed agli altri organi amministrativi nei vari aspetti, nonché l'azione giudiziaria, con i suoi limiti, della cui costituzionalità l'A. dubita.

La parte seconda, dovuta allo Stammati, tratta dei singoli tributi dell'ordinamento italiano in quattro capitoli, dedicati rispettivamente alle imposte dirette, all'imposizione indiretta sui trasferimenti di ricchezza e sugli scambi, all'imposizione indiretta sui consumi ed, infine, alla finanza locale.

L'impostazione di questa seconda parte è chiaramente delineata dallo stesso autore in una breve premessa con la quale avverte che egli intende offrire non soltanto una sintetica descrizione del sistema tributario italiano, ma soprattutto una discussione critica di esso, in quanto convinto che l'indicazione esatta di un termine, di un'aliquota ecc., può essere facilmente rintracciabile in volumi e repertori di più vasta mole, mentre è necessario porre sul piano critico il problema della nostra finanza pubblica. E, effettivamente, a questa direttiva postasi l'A. si mantiene del tutto coerente, con rara efficacia, rivelando la sua vasta maturata esperienza in una vera miniera di idee, sempre acute, laddove, non senza richiamare e confrontare i sistemi vigenti in altri paesi, con brevi tratti, formula rilievi, accenna osservazioni, avanza proposte. Specialmente interessante è la disamina della imposizione indiretta sui trasferimenti di ricchezza e sugli scambi, nella quale l'A. rivela un'ampia competenza, che si evidenzia ad esempio con le notevoli considerazioni circa la tanto discussa imposta sul valore aggiunto, di cui si pongono in risalto tutti gli aspetti salienti.

Una esposizione particolareggiata della trattazione e ancor più un'analisi delle tesi svolte ed adombrate dagli autori sui vari argomenti sarebbe qui, se non fuor di luogo, impossibile per la vastità della materia, che abbraccia tutto il diritto tributario. Dei rilevati caratteri dell'opera si spera, peraltro, di aver dato conto al lettore di queste note attraverso il rapido excursus relativo alla parte generale e la riportata premessa alla parte speciale, di cui si sono indicati i pregi.

È il caso di aggiungere che le due parti, sebbene entrambe originali e profonde, rivelano il diverso temperamento degli autori, onde il collegamento ne risulta più formale che sostanziale. La seconda parte, specialmente, ha più dello studio che del testo istituzionale: la descrizione del sistema tributario italiano è ridotta all'essenziale; la discussione critica di detto sistema, che l'A. intende offrire soprattutto ed in effetti offre, potrà essere gustata e valutata appieno solo dal cultore della materia, il quale potrà pure ovviare alla mancanza di qualsiasi richiamo bibliografico che per chiunque altro sarebbe di apprezzabile utilità.

Lo stesso all'incirca può ripetersi per la mancanza di ogni riferimento giurisprudenziale, mancanza che si nota pure nella prima parte, laddove in un testo del genere tali riferimenti potrebbero contribuire ad un più completo orientamento.

Tanto, per limitarsi ad un esempio, le Commissioni delle imposte vengono dall'Alessi considerate di natura amministrativa (a sostegno di che si adduce tra

l'altro, come argomento decisivo, la ritenuta inconciliabilità tra l'azione giudiziaria ordinaria ed il ricorso, ex art. 111 della Costituzione, alla Cassazione, la quale potrebbe doversi pronunciare due volte sulle stesse questioni) e conseguentemente si dubita della legittimità costituzionale dei limiti posti all'azione giudiziaria, come si è accennato. Orbene, sulla natura delle Commissioni delle imposte la giurisprudenza ha un suo preciso consolidato indirizzo, del quale non si fa cenno e che, a parte l'importanza pratica, per la stessa autorità da cui promana, ha risolto le difficoltà prospettate (sul punto dei rapporti tra azione giudiziaria ordinaria e ricorso, ex art. 111 della Costituzione, alla Cassazione v., per tutte, Cass. Sez. Un. 19 gennaio 1957, *Riv. leg. fisc.*, 1957, 725), riaffermando la natura di giurisdizione speciale di dette Commissioni (v., per tutte, Cass., Sez. Un., 15 gennaio 1960, *Riv. leg. fisc.*, 1960, 989; cfr. pure Corte Cost., 1 marzo 1957, *Foro it.*, 1957, I, 529); onde il dubbio di incostituzionalità dei limiti posti all'azione giudiziaria in materia tributaria non avrebbe ragione di esistere, giacché la tutela giurisdizionale (di cui all'art. 113 della Costituzione) risulterebbe garantita mediante il previsto procedimento davanti alle Commissioni delle imposte e rafforzata, anzi, laddove è ammissibile, sia pure entro determinati limiti, la successiva azione giudiziaria.

Con il che, tuttavia, non si vuol negare — e lo si desume da quanto si è innanzi osservato — il valore, sia per la parte prima sia per la parte seconda, dell'opera, cui arriderà senza dubbio il successo che essa merita.

BENEDETTO BACCARI

# RASSEGNA DI LEGISLAZIONE

## PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI \*

D.P.R. 23 GENNAIO 1965, N. 78 - Estende le funzioni dell'Avvocatura dello Stato all'Amministrazione regionale del Friuli-Venezia Giulia, anche nei casi di amministrazione delegata ai sensi dell'art. 10 dello Statuto; dispone inoltre che l'Avvocatura dello Stato assume la rappresentanza e la difesa delle province, dei comuni, dei loro consorzi e di altri enti locali per le controversie relative alle funzioni delegate ai sensi dell'art. 11 dello stesso Statuto regionale (G.U. 5 marzo 1965, n. 57).

D.P.R. 23 GENNAIO 1965, N. 99 - Reca norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, relative al Commissario del Governo nella Regione (G.U. 9 marzo 1965, n. 60).

D.P.R. 23 GENNAIO 1965, N. 114 - Reca norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, in materia di finanza regionale (G.U. 12 marzo 1965, n. 63).

LEGGE 11 MARZO 1965, N. 123 - Converte in legge, con modificazioni, il d.l. 14 gennaio 1965, n. 1, concernente l'istituzione di un fondo per il finanziamento delle medie e piccole industrie manifatturiere (G.U. 15 marzo 1965, n. 66).

D.L. 15 MARZO 1965, N. 124 - Dette disposizioni intese a favorire la ripresa dell'economia nazionale, e, tra l'altro: dispone facilitazioni per i finanziamenti di opere pubbliche che si eseguono con il contributo dello Stato e stabilisce agevolazioni fiscali per gli atti relativi; reca norme, applicabili fino al 31 dicembre 1965, per la semplificazione e l'acceleramento delle procedure per l'approvazione e la gestione dei lavori pubblici; prevede esenzioni e riduzioni fiscali per l'edilizia (esenzione venticinquennale dall'imposta fabbricati; imposta di registro con l'aliquota ridotta del quattro per cento per i trasferimenti e conferimenti in società, posti in essere fino al 31 dicembre 1966, di fabbricati e di aree destinate a costruzioni edilizie). È stato pubblicato nella G.U. del 15 marzo 1965, n. 67, ed. straord., ed è entrato in vigore il giorno successivo (1).

LEGGE 18 MARZO 1965, N. 170 - Dispone agevolazioni tributarie, per il periodo dall'entrata in vigore della legge fino al 31 dicembre 1967, per le operazioni di trasformazione, fusione o concentrazione di società commerciali (G.U. 27 marzo 1965, n. 77).

\* Si segnalano quelli ritenuti di maggior interesse.

(1) È stato convertito nella legge 13 maggio 1965, n. 431 (G. U. 14 maggio 1965, n. 120), con modificazioni varie, tra le quali sono da segnalare: la modifica dell'art. 7, con ampliamento delle ipotesi di agevolazioni fiscali ivi previste; la soppressione dell'art. 17 che prevedeva, per le opere di competenza dei Provveditorati alle Opere Pubbliche, del Magistrato del Po e dei Compartimenti ANAS, la facoltà di ricorso alla trattativa privata, in deroga alle disposizioni della legge di contabilità di Stato; la modifica dell'art. 43, con esenzione dall'imposta fabbricati, secondo il nuovo testo, per gli edifici ultimati dopo il 1° gennaio 1962 e fino al 31 dicembre 1968; la modifica dell'ultimo comma dell'art. 44, con la precisazione della salvezza dei maggiori benefici fiscali previsti da leggi speciali. Con l'art. 2 della stessa legge di conversione sono stati convalidati gli atti posti in essere in applicazione di disposizioni del d.l. sopresse o modificate.



LEGGE 29 MARZO 1965, N. 217 - Detta norme per accelerare i programmi edilizi della Gestione case per lavoratori e degli altri enti di edilizia economica e popolare. Dispone, tra l'altro, per l'acquisizione di aree in pendenza dell'approvazione dei piani di cui alla l. 18 aprile 1962, n. 167 e fissa i criteri per la determinazione delle relative indennità di espropriazione. Stabilisce — art. 7, secondo comma — che nelle espropriazioni « eseguite o da eseguire » a norma dell'art. 23 della l. 28 febbraio 1949, n. 43 « sia per l'attuazione del primo e del secondo piano settennale... sia per il completamento del secondo piano settennale, la dichiarazione di urgenza e di indifferibilità delle opere equivale a dichiarazione di pubblica utilità... » (G.U. 6 aprile 1965, n. 87).

## DISEGNI E PROPOSTE DI LEGGE

DISEGNO DI LEGGE, N. 2243, presentato dal Ministro di Grazia e Giustizia, di concerto col Ministro del Tesoro, alla Camera dei Deputati, il 6 aprile 1965: *Delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma del codice di procedura penale.*

« Testo » (1):

### ART. 1.

*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, un nuovo testo del Codice di procedura penale, udito il parere di una Commissione composta da otto senatori e otto deputati nominati dai Presidenti delle rispettive Assemblee, da due magistrati, anche a riposo, designati dal Consiglio superiore della magistratura, da due professori ordinari di materie giuridiche nelle Università, designati dal Consiglio superiore della pubblica istruzione, da due avvocati, designati dal Consiglio nazionale forense, da quattro membri, di cui uno appartenente al Consiglio di Stato, uno alla Corte dei conti e uno all'Avvocatura dello Stato, designati dal Presidente del Consiglio dei Ministri, e da tre membri designati dal Ministro di Grazia e Giustizia.*

*I membri non parlamentari della Commissione sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro di Grazia e Giustizia.*

*La Commissione è assistita da una segreteria che sarà costituita e nominata dal Ministro di Grazia e Giustizia.*

### ART. 2.

*Il nuovo Codice di procedura penale deve essere informato ai seguenti principi e criteri direttivi:*

- 1) adeguamento ai principi risultanti dalla Costituzione;*
- 2) adozione di una disciplina intesa ad assicurare una maggiore semplificazione dello svolgimento del processo e ad accentuare i caratteri propri del sistema accusatorio;*
- 3) adozione di norme idonee a garantire un maggiore rispetto ed una migliore disciplina del principio di oralità;*
- 4) attenuazione dell'incidenza dei vizi meramente formali degli atti sulla validità del processo e revisione della disciplina delle sanatorie;*

---

(1) Si omettono gli articoli 4 e 5, relativi allo stanziamento di fondi.

- 5) adozione, di regola, di mezzi meccanici opportuni per la documentazione degli atti processuali;
- 6) abolizione del proscioglimento per insufficienza di prove;
- 7) ammissibilità dell'esercizio, nel processo penale, dell'azione civile per la riparazione e per il risarcimento del danno cagionato dal reato;
- 8) pronuncia del giudice penale sulla azione civile in caso di condanna, e conseguente liquidazione del danno, se gli elementi acquisiti ne diano la possibilità;
- 9) quando la possibilità di cui al numero precedente non sussista, attribuzione al giudice penale del potere di assegnare alla parte civile, con provvedimento costituente titolo esecutivo, una congrua somma in conto della liquidazione riservata al giudice civile;
- 10) previsione della ammissibilità di concessione della provvisoria esecuzione dei provvedimenti di cui ai precedenti numeri 8 e 9;
- 11) vincolo del giudice civile adito per la riparazione o per il risarcimento del danno al giudizio pronunciato in sede penale, limitatamente all'accertamento della sussistenza del reato e della affermazione o della esclusione che l'imputato lo abbia commesso;
- 12) revisione della distribuzione della competenza, tenendo conto, ai fini della competenza per materia, oltre che del criterio quantitativo della pena applicabile, anche del criterio qualitativo del reato;
- 13) obbligo della polizia giudiziaria di denunciare immediatamente il reato. Attribuzione, alla polizia giudiziaria, del potere di compiere gli atti necessari ed urgenti per l'assicurazione delle prove; di arrestare, nei casi di flagranza, la persona indiziata; di fermare, anche fuori dei casi di flagranza, la persona gravemente indiziata di un reato per il quale sia obbligatoria la custodia preventiva, qualora vi sia fondato sospetto di fuga, con l'obbligo di comunicare il fermo all'autorità giudiziaria per la convalida. In ogni caso non potrà essere prevista per il fermo una durata superiore ai sette giorni dalla avvenuta esecuzione di esso;
- 14) diretta disponibilità della polizia giudiziaria da parte della autorità giudiziaria;
- 15) ampliamento del giudizio direttissimo, mediante l'estensione a tutti i casi nei quali non ricorra la necessità di indagini istruttorie;
- 16) unificazione dell'istruttoria presso il giudice istruttore;
- 17) fuori dei casi di giudizio direttissimo, obbligo del pubblico ministero, appena formulata l'imputazione, di richiedere subito l'istruttoria, notificando l'imputazione alla persona sospetta di aver commesso il reato ed alla persona offesa dal reato medesimo;
- 18) diritto di esaminare, in qualunque tempo, il registro delle denunce, custodito presso l'ufficio del Procuratore della Repubblica o del Pretore, da parte dell'interessato;
- 19) attribuzione al pubblico ministero della facoltà di compiere indagini preliminari, limitatamente alla esigenza della formulazione della imputazione, servendosi ove occorra della polizia giudiziaria;
- 20) attribuzione al giudice istruttore della facoltà di compiere ogni attività influente sull'accertamento della verità, compreso l'esercizio del potere di coercizione processuale, sia personale (provvedimenti cautelari in ordine alla libertà personale), sia reale (provvedimenti di perquisizione, di sequestro, di intercettazione telefonica ed altri);

- 21) *facoltà del giudice istruttore di servirsi della polizia giudiziaria per il compimento di specifiche indagini;*
- 22) *determinazione della durata massima della custodia preventiva dell'imputato che, dall'inizio della custodia fino alla conclusione del giudizio di prima istanza, in nessun caso potrà superare i tre anni;*
- 23) *intervento della difesa negli esperimenti giudiziari, nelle perizie, nelle perquisizioni domiciliari e nelle ricognizioni;*
- 24) *deposito, nella cancelleria del giudice istruttore, degli atti relativi alle operazioni alle quali i difensori hanno diritto di assistere nonchè dei processi verbali dell'interrogatorio, dei sequestri, delle ispezioni e delle perquisizioni personali;*
- 25) *facoltà del pubblico ministero di assistere agli atti di istruzione, nonchè facoltà dello stesso pubblico ministero, dell'imputato e della persona offesa dal reato di presentare memorie, di indicare elementi di prova e di proporre indagini per l'accertamento della verità;*
- 26) *attribuzione al giudice istruttore del potere di ordinare l'archiviazione, quando il pubblico ministero ne faccia richiesta, per manifesta infondatezza della denuncia, querela o istanza;*
- 27) *previsione del rinvio a giudizio mediante ordinanza, quando il giudice istruttore non ritenga di pronunciare sentenza di proscioglimento per qualsiasi causa;*
- 28) *previsione della durata massima dell'istruttoria, che non dovrà essere fissata in un periodo superiore a diciotto mesi. In caso di impossibilità obiettiva di rispettare il termine, il giudice istruttore ne dovrà chiedere alla Sezione istruttoria la proroga per un termine non superiore ad un anno. Nel concedere la proroga la Sezione istruttoria può stabilire il prolungamento del termine di cui al n. 22 per un tempo non superiore a quello della proroga stessa;*
- 29) *adozione di una disciplina intesa ad assicurare la concentrazione del dibattimento in poche udienze;*
- 30) *esame diretto dell'imputato, dei testimoni e dei periti, da parte del pubblico ministero e dei difensori, con le garanzie idonee ad assicurare la lealtà dell'esame e la genuinità delle risposte, sotto la direzione e la vigilanza del Presidente del collegio o del Pretore, che decide immediatamente sulle eccezioni;*
- 31) *rigorosa limitazione della lettura nel dibattimento degli atti istruttori e degli atti di polizia giudiziaria, contenenti dichiarazioni, ai casi di irripetibilità dell'atto;*
- 32) *ammissibilità di nuovi motivi dell'impugnazione;*
- 33) *ammissibilità dell'assunzione nel procedimento di appello di prove richieste, ma non assunte, nel procedimento di primo grado;*
- 34) *ampliamento dei casi di ammissibilità della revisione per una più efficace tutela dell'innocente;*
- 35) *revisione del processo per l'applicazione delle misure di sicurezza, al fine di assicurare all'interessato adeguate garanzie giurisdizionali;*
- 36) *adeguamento al mutato valore della moneta dei limiti di valore previsti dal vigente codice;*
- 37) *coordinamento organico di tutte le norme del codice di procedura penale con i criteri e i principi sopra enunciati.*

## ART. 3.

*Il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro il termine stabilito dall'articolo 1 ed udito il parere della commissione ivi prevista, le norme di coordinamento del nuovo codice di procedura penale con tutte le altre leggi dello Stato, nonché le norme di carattere transitorio necessarie per l'attuazione del codice stesso.*

L'esigenza di una riforma organica dei codici in relazione ai profondi mutamenti avvenuti negli ultimi decenni è stata ed è sempre più da ogni parte vivamente sentita.

Per soddisfare tale esigenza venne già a suo tempo presentato al Parlamento un disegno di legge contenente apposita delega (Camera, doc. 557). Ora, il Governo, per accelerare i tempi, ha deciso di ritirare tale disegno di legge e di chiedere al Parlamento distinte deleghe legislative per ciascun codice. Si è ritenuto, quindi, con riferimento alla cosiddetta « crisi della giustizia » di dare la precedenza ai codici di rito ed, in primo luogo, a quello di procedura penale. Per consentire, poi, una maggiore speditezza, sia nelle discussioni parlamentari sia nello svolgimento dell'attività delegata, si sono esposti nel disegno di legge, di cui si tratta, principi e criteri direttivi il più possibile specifici.

Orbene, intanto, ferma la necessità della determinazione dei principi e dei criteri direttivi, giusta il disposto dell'art. 76 della Costituzione, la maggiore specificazione possibile di detti principi e criteri appare in tutto conveniente alla delicatezza ed all'importanza della materia, che merita la più approfondita discussione e la fissazione di direttive quanto meglio determinate (beninteso in relazione alla natura di una legge di delega) da parte del Parlamento, appartenendo la soluzione delle relative questioni essenzialmente alla politica legislativa. Non sembra, peraltro, che tutto ciò possa giovare alla speditezza dei dibattiti in sede parlamentare, mentre lo svolgimento dell'attività delegata probabilmente ne risulterà più ardua. Del resto, se le esigenze di tempo sussistono, quelle qualitative sono ovviamente preminenti. Piuttosto, anzi, il provvedere distintamente, prima per l'emanazione del codice di procedura penale e poi per l'emanazione di quello penale, potrebbe favorire delle disarmonie, che le esigenze di tempo non giustificerebbero o, comunque, implicare maggiori difficoltà per il necessario coordinamento.

Tanto premesso, per quanto attiene ai singoli principi e criteri direttivi esposti nel disegno di legge si è ritenuto opportuno riportare all'inizio il testo in modo da offrire ai lettori la possibilità di considerare la riforma proposta in un campo di così vasto e profondo interesse, attraverso la cognizione completa e diretta di tutti i punti nei quali essa si articola.

Come si rileva dal disegno di legge e dalla premessa illustrazione al disegno stesso il fine precipuo della riforma, di cui si tratta, è l'adeguamento ai principi dello Stato democratico sanciti dalla Costituzione, nello intento di realizzare una giustizia sostanziale, senza nulla concedere al formalismo e perseguendo così pure l'obiettivo di una più sollecita definizione dei processi.

In questo ordine di idee vanno inquadrati i cardini della riforma: tendenza a porre sullo stesso piano, fin dove è possibile, accusa e difesa, con l'attribuzione a questa di più ampi diritti, anche nell'istruttoria, unificata in quella formale; maggiore e migliore tutela della libertà personale; semplificazione e strumentalità delle forme.

I mezzi delineati dalla proposta riforma sembrano nel loro complesso in principio rispondenti ai rilevati scopi, che con essa si vogliono raggiungere. Sui vari punti, la maggior parte collegati tra loro in un sistema, per quanto suggestivo appare il discorso, sarebbe troppo lungo soffermarsi (v., ad es., sul solo punto n. 10, quanto osservato, con riferimento a disegni di legge aventi contenuto analogo, in questa

*Rassegna*, 1964, II, 176). Si tratta di questioni, oggetto di tanti studi; attraverso cui ne sono stati messi in luce i molteplici aspetti, restando individuati pregi e difetti di ogni soluzione, la quale, infine, postula valutazioni complesse, che non possono limitarsi al solo campo giuridico: basti pensare alla sostenuta abolizione della formula di assoluzione per insufficienza di prove. Converterà, peraltro, aggiungere, a precisazione ed a conferma di quanto innanzi accennato, che la proposta riforma, con le sue innovazioni e con la riaffermazione di taluni principi già in parte esistenti nel vigente codice, potrà apprestare uno strumento utile al più approfondito accertamento della verità senza superflue complicazioni. Ed è quanto si può pretendere dal legislatore: il resto dipenderà dalla concreta attuazione delle leggi.

## PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI SOTTOPOSTI A GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITA'

### DISPOSIZIONI DI LEGGE DELLE QUALI E' STATA DICHIARATA L'ILLEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 164, n. 3 (*Divieto di pubblicazione di determinati atti*).

Della disposizione indicata, ed in riferimento all'art. 21 della Costituzione, è stata dichiarata, in parte, l'illegittimità costituzionale, e precisamente: nella parte concernente il divieto di pubblicazione previsto per il caso che il dibattimento sia tenuto a porte chiuse al fine di evitare « riprovevole curiosità » ovvero « per ragioni di pubblica igiene » (riferimento all'art. 423 cod. proc. pen.); nella parte, e nei sensi e nei limiti di cui in motivazione, concernente la durata del divieto (« fino a che siano trascorsi i termini stabiliti dalle norme sugli archivi di Stato ») nel caso di divieto previsto in relazione a dibattimento che sia tenuto a porte chiuse a seguito di manifestazioni da parte del pubblico che possano turbarne la serenità. (Corte Cost., sent. 14 aprile 1965, n. 25, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.). Le questioni erano state sollevate con ordinanze del Tribunale di Palermo del 30 novembre 1963 (G.U. 29 febbraio 1964, n. 54 ed. spec. ed. in questa *Rassegna*, 1964, II, 11) e del 3 dicembre 1963 (G.U. 13 giugno 1964, n. 144 ed. spec., e, in questa *Rassegna*, 1964, II, 91).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 177 bis (*Notificazioni all'imputato all'estero*).

Dell'indicata disposizione, per la parte in cui era previsto che l'imputato potesse dichiarare o eleggere domicilio soltanto « nel luogo in cui si procede », è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 aprile 1965, n. 31, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.; l'ordinanza di rimessione del 16 aprile 1964 del Tribunale di Bassano del Grappa, G.U. 27 giugno 1964, n. 157 ed. spec., è riassunta in questa *Rassegna*, 1964, II, 91).

R.D. 5 GIUGNO 1939, N. 1016 (*Approvazione del testo unico delle norme per la protezione della selvaggina e per l'esercizio della caccia*): art. 55, primo comma (ultima parte) e terzo comma.

Le disposizioni contenute nell'ultima parte del primo comma e nel terzo comma dell'art. 55 indicato sono state dichiarate costituzionalmente illegittime, in riferimento all'art. 3 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 aprile 1965, n. 33, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.; v. ordinanza di rimessione del Pretore di Ferrara dell'11 luglio 1964, G.U. 26 settembre 1964, n. 238 ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 180).

LEGGE 18 APRILE 1962, N. 167 (*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*): art. 12, secondo comma, prima parte; art. 16, primo comma.

In riferimento agli artt. 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, prima parte del secondo comma, che stabiliva doversi il valore delle aree da espropriare riferire a due anni prima l'adozione del piano; inoltre, in riferimento all'art. 3, primo comma, della Costituzione, è stata dichiarata l'illegittimità della disposizione dell'art. 16, primo comma, dell'indicata legge, nei limiti in cui da essa norma era richiesto, per l'esercizio della facoltà, da parte dei proprietari interessati, di costruire direttamente sulle aree comprese nei piani, che le aree medesime fossero già destinate ad edilizia residenziali (Corte Cost., sent. 9 aprile 1965, n. 22, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.). Le questioni erano state rimesse dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con tre ordinanze del 27 aprile 1964 (una in G.U. 31 ottobre 1964, n. 269 ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 181, e due in G.U. 14 novembre 1964, n. 282 ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 210). Altre questioni, rimesse con le stesse ordinanze, sono state dichiarate non fondate (v. oltre, p. 45).

#### DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATA DICHIARATA NON FONDATA LA QUESTIONE DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 164, n. 3 (*Divieto di pubblicazione di determinati atti*).

Dell'indicata disposizione, nella parte concernente il divieto di pubblicazione sancito in relazione ad alcune precisate ipotesi di dibattimento tenuto a porte chiuse, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale (*retro*, II, 42); invece, quanto al divieto posto in relazione alle altre ipotesi di cui agli articoli 423 e 425 del codice di procedura penale, la questione di legittimità è stata dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 14 aprile 1965, n. 25, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.; *retro*, loc. cit., ove richiamo alle ordinanze di rimessione).

T.U. 3 MARZO 1934, N. 383 (*Legge comunale e provinciale*): art. 260.

La questione di legittimità costituzionale dell'indicata disposizione, concernente i Consigli di prefettura, è stata, in riferimento all'art. 103 della Costituzione ed al principio di imparzialità della funzione giurisdizionale, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 31 marzo 1965, n. 17, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.; l'ordinanza di rimessione della Corte dei Conti, del 28 aprile 1964, G.U. 11 luglio 1964, n. 169 ed. spec., è segnalata in questa *Rassegna*, 1964, II, 133).

R.D. 17 GIUGNO 1937, N. 1048, art. 24

D.L.L. 9 NOVEMBRE 1945, N. 788, art. 16.

LEGGE 4 APRILE 1952, N. 218, art. 23, terzo comma

(*Disposizioni in materia di assegni familiari, integrazione dei guadagni degli operai dell'industria e pensioni dell'assicurazione obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti*).

Le questioni di legittimità costituzionale, sollevate per le disposizioni concernenti l'obbligo dei datori di lavoro di fornire notizie e documenti per accertamenti nei loro confronti, sono state dichiarate non fondate, in riferimento all'art. 13 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 aprile 1965, n. 32, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.). Le questioni erano state rimesse con due ordinanze del Pretore di Siracusa in data 18 marzo 1964 (G.U. 27 giugno 1964, n. 157 ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 94).

R.D. 13 APRILE 1939, N. 652, artt. 8 e 9

D.L. 8 APRILE 1948, N. 514, art. 2, nella parte in cui modifica l'art. 9 del citato r.d. 13 aprile 1939 n. 652.

LEGGE 23 FEBBRAIO 1960, N. 131, artt. 1 e 2

(*Formazione del nuovo catasto edilizio urbano ed accertamento dell'imposta fabbricati*).

In relazione alle indicate disposizioni, nella parte in cui prevedono l'accertamento del reddito, ai fini dell'imposta fabbricati, secondo il criterio catastale e con determinazione di coefficienti di aggiornamento, sono state dichiarate non fondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 23, 76, 53, primo comma, e 24, primo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 31 marzo 1965, n. 16, G.U. 3 aprile 1964, n. 85 ed. spec.). Si segnala che nel dispositivo della sentenza risulta fatto riferimento, per il r.d. 13 aprile 1939, n. 652 ed il d.l. 8 aprile 1948, n. 514, alle disposizioni, rispettivamente, dell'art. 8 e degli articoli 8 e 9, mentre le disposizioni esaminate risultano quelle indicate in epigrafe. L'ordinanza di rimessione della Commissione distrettuale delle imposte di Napoli, G.U. 13 giugno 1964, n. 144 ed. spec., è riassunta in questa *Rassegna*, 1964, II, 94).

D.P. 15 GIUGNO 1959, N. 393 (*Testo unico delle norme sulla circolazione stradale*): art. 3, primo comma.

La questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, che attribuisce ai Prefetti il potere di vietare temporaneamente la circolazione dei veicoli, è stata dichiarata non fondata, in riferimento agli articoli 3, 16, 24 e 25, secondo comma, della Costituzione. (Corte Cost., sent. 12 marzo 1965, n. 12, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.; ordinanza di rimessione del Pretore di Nardò, 21 dicembre 1963, G.U. 22 febbraio 1964, n. 47 ed. spec., in questa *Rassegna*, 1964, II, 13).

D.P. 15 GIUGNO 1959, N. 393 (*Testo unico delle norme sulla circolazione stradale*): art. 84.

La questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, relativa alle scuole per conducenti di veicoli a motore, è stata, in riferimento agli articoli 33 e 41 della Costituzione, dichiarata non fondata (Corte Cost., sent. 14 aprile 1965, n. 24, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.). L'ordinanza di rimessione del Pretore di Iglesias, del 30 gennaio 1964, G.U. 11 aprile 1964, n. 91 ed. spec., è segnalata in questa *Rassegna*, 1964, II, 48.

LEGGE 21 DICEMBRE 1960, N. 1521 (*Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani*): art. 2, lettera a).

La questione di legittimità costituzionale della disposizione dell'art. 2 lett. a), relativa alla cessazione del regime vincolistico per locazioni relative ad alcune categorie di immobili (di lusso o aventi superficie superiore a duecento metri quadrati), è stata dichiarata non fondata, in riferimento all'art. 3 della Costituzione (Corte Cost., sent. 14 aprile 1965, n. 23, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.). La questione venne rimessa dal Tribunale di Venezia, con due ordinanze, del 31 ottobre 1963 (G.U. 14 marzo 1964, n. 67 ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 49) e del 30 gennaio 1964 (G.U. 2 maggio 1964, n. 108, ed. spec., ed in questa *Rassegna*, 1964, II, 97).

LEGGE 21 DICEMBRE 1961, N. 1527 (*Determinazione dei prezzi delle sanse*).

In relazione alle disposizioni dell'indicata legge, concernenti la determinazione, ad opera del Comitato interministeriale e dei Comitati provinciali dei prezzi, dei corrispettivi minimi per l'estrazione delle sanse, è stata dichiarata non fondata la sollevata questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 23, 24, 36, 41 e 102 della Costituzione (Corte Cost., sent. 23 aprile 1965, n. 30, G.U. 30 aprile

1965, n. 109, ed. spec.). La questione era stata rimessa dal Consiglio di Stato con ordinanza del 29 gennaio 1964 (G.U. 2 maggio 1964, n. 108 ed. spec.; v. in questa *Rassegna*, 1964, II, 98).

LEGGE 18 APRILE 1962, n. 167 (*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*): art. 9, primo, secondo, terzo e quinto comma; art. 10, primo e secondo comma.

Le questioni di legittimità costituzionale sollevate, per le disposizioni indicate degli articoli 9 e 10, sotto il profilo di una interdipendenza con le disposizioni dell'art. 12 (queste ultime pure denunciate ed in parte ritenute costituzionalmente illegittime) sono state dichiarate non fondate, in riferimento agli articoli 42, terzo comma, e 3, primo comma, della Costituzione (Corte Cost., sent. 9 aprile 1965, n. 22, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.; con la stessa sentenza altre disposizioni della stessa legge n. 167 sono state dichiarate, invece, illegittime: *retro*, II, 43 ove richiamo alle ordinanze di rimessione).

#### DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI E' STATO PROMOSSO GIUDIZIO DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE

CODICE CIVILE, art. 2948, nn. 4 e 5; art. 2955, n. 2; art. 2956, n. 1 (*Prescrizione*).

In relazione alle disposizioni indicate, in tema di prescrizione, e nel rilievo che questa potrebbe non essere compatibile con la natura del diritto alla retribuzione nel rapporto di lavoro subordinato, in riferimento agli articoli 3, 4 e 36 della Costituzione, il Tribunale di Ancona ha ritenuto non manifestamente infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale (Ord. 16 ottobre 1964, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA CIVILE, art. 648, secondo comma (*Esecuzione provvisoria in pendenza di opposizione*).

La disposizione indicata, che fa obbligo al giudice di concedere l'esecuzione provvisoria del decreto ingiuntivo, in pendenza di opposizione, quando la parte istante offre cauzione, è parsa, al giudice istruttore del Tribunale di Bologna, in contrasto con la norma di cui all'art. 24 della Costituzione (Ord. 14 maggio 1964, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.).

CODICE PENALE, art. 272 (*Propaganda ed apologia sovversiva o antinazionale*).

La Corte di Assise di Modena ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, sollevata in riferimento agli articoli 2 e 21 della Costituzione (Ord. 20 gennaio 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 15 (*Autorizzazione a procedere*).

Il Pretore di Riva del Garda ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, in relazione al disposto dell'art. 158 del r.d. 4 febbraio 1915, n. 148, ed in riferimento agli articoli 28 e 3, primo comma, della Costituzione (Ord. 9 febbraio 1965, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.). La disposizione del citato art. 158 del t.u. del 1915 e quella dell'art. 22 del t.u. 3 marzo 1934, n. 383, concernenti l'autorizzazione a procedere contro i prefetti o chi ne fa le veci e contro i sindaci, per atti del loro ufficio, sono state già dichiarate costituzionalmente illegittime (Corte Cost., sent. 19 febbraio 1965, n. 4, G.U. 27 febbraio 1965, n. 52 ed. spec.; v. *retro*, II, 11).



CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 28 (*Autorità del giudicato penale in altri giudizi civili o amministrativi*).

Il Tribunale di S. Maria C. V. ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, per ipotizzato contrasto con l'art. 24 della Costituzione (Ord. 23 ottobre 1964, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.). Sulla questione, per altro, in precedenza rimessa da altri giudici, è già intervenuta pronuncia di non fondatezza, in riferimento allo stesso art. 24 della Costituzione (Corte Cost., sent. 19 febbraio 1965, n. 5, G.U. 27 febbraio 1965, n. 52 ed. spec., v. *retro*, II, 12).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 275 (*Divieto di scarcerazione dopo condanna a pena detentiva*).

Il Pretore di Salerno ha sollevato la questione di legittimità costituzionale della disposizione in epigrafe, in riferimento agli artt. 27, secondo comma, 13 e 3 della Costituzione (Ord. 28 luglio 1964, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 392, primo comma (*Forme dell'istruzione*).

Tenendo conto della recente pronuncia, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 392, primo comma, del codice di procedura penale, in relazione agli articoli 304 *bis*, *ter* e *quater* dello stesso codice (sent. 19 febbraio 1965, n. 11, G.U. 27 febbraio 1965, n. 52 ed. spec.; v. *retro*, II, 12), e considerando che la non fondatezza è stata ritenuta in rapporto all'interpretazione dalla stessa Corte data alle indicate norme, in ordine ai limiti di applicabilità all'istruzione sommaria delle norme poste per l'istruzione formale, il Pretore di Imola ha ritenuto di poter riproporre la questione, con particolare riguardo all'inciso « in quanto applicabili », contenuto nella prima parte del citato articolo 392, e sempre in riferimento all'art. 24 della Costituzione (Ord. 4 marzo 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.).

CODICE DELLA NAVIGAZIONE, art. 1217, comma secondo (*Inosservanza di norme sulla linea di massimo carico*).

Ravvisando un caso di responsabilità obiettiva nella fattispecie di reato, di cui alla norma indicata, e per ipotizzato contrasto con l'art. 27, primo comma, della Costituzione, il Comandante del porto di Trapani ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ord. 5 gennaio 1965, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.).

LEGGE 25 GIUGNO 1909 N. 372 (*Modificazioni ed aggiunte all'ordinamento dell'esercizio di Stato delle ferrovie non concesse all'industria privata*): art. 4.

L'indicata disposizione, escludente l'obbligo dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato di comunicare all'Autorità giudiziaria gli atti di inchieste espletate per sinistri, sono parse, alla Corte di Cassazione, quarta sezione penale, in contrasto con gli articoli 3, 24 e 113 della Costituzione (Ord. 20 gennaio 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.). La stessa questione, in riferimento ai soli articoli 3 e 24 della Costituzione, era stata già rimessa dal Tribunale di Cosenza (Ord. 26 giugno 1964, in questa *Rassegna*, 1964, II, 210).

R.D. 26 GIUGNO 1924 N. 1054 (*Testo unico delle leggi sul Consiglio di Stato*): art. 34, secondo e terzo comma.

Delle indicate disposizioni venne già dichiarata in parte l'illegittimità costituzionale « in quanto il procedimento per la proposizione e la risoluzione del ricorso straordinario non assicura ai controinteressati la possibilità della tutela giurisdizionale » (Corte Cost. sent. 10 febbraio 1964, n. 1, G.U. 8 febbraio 1964, n. 34 ed. spec., e in questa *Rassegna*, 1964, II, 10). Ora, le Sezioni Unite della Cassazione hanno sollevato la questione di legittimità delle indicate norme, anche per quanto concerne

il principio dell'alternativa del ricorso straordinario al Capo dello Stato, con preclusione del ricorso giurisdizionale per il ricorrente e per i cointeressati, in riferimento all'art. 113 della Costituzione (Ord. 29 ottobre 1964-17 febbraio 1965, G.U. 27 marzo 1965, n. 78, ed. spec.; l'ordinanza stessa è pubblicata in *estenso*, con nota, in questa *Rassegna*, 1964, I, 1059).

R.D. 18 GIUGNO 1931 N. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*): art. 62.

Il Pretore di Torino, ritenendo ipotizzabile un contrasto della disposizione indicata, che obbliga i portieri e custodi di proprietà private a richiedere l'iscrizione in apposito registro tenuto dall'autorità di pubblica sicurezza, con i principi di cui agli articoli 4, 35, 1 e 3 della Costituzione, ha rimesso la questione all'esame della Corte Costituzionale (Ord. 16 ottobre 1964, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.).

R.D. 18 GIUGNO 1931 N. 773 (*Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza*): art. 156.

In relazione alla disposizione indicata, che vieta le raccolte di fondi, collette e questue, salvo che ne sia ottenuta licenza dal questore, e salvo quanto disposto in materia ecclesiastica, il Tribunale di Reggio Emilia ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 2, 3 e 21 della Costituzione (Ord. 12 febbraio 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.).

LEGGE 25 GIUGNO 1952 N. 766 (*Ratifica ed esecuzione del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea del carbone e dell'acciaio e relativi annessi*).

In relazione alle disposizioni degli articoli 33, secondo comma, 41 e 92, ultimo comma, del Trattato istitutivo della C.E.C.A., le quali prevedono la competenza esclusiva della Corte di giustizia della Comunità a conoscere dei ricorsi delle imprese avverso le determinazioni dell'Alta Autorità, nonché a sospendere l'esecutività dei provvedimenti di quest'ultima, il Tribunale di Torino ha ritenuto non manifestamente infondate le sollevate questioni di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 102 e 113 della Costituzione (Ord. 11 dicembre 1964, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.).

LEGGE 23 MARZO 1956 N. 136 (*Modificazioni al testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 43.

La disposizione dell'art. 43 è stata denunciata insieme con le disposizioni degli articoli 82 e 83, nei quali venne trasfusa, del nuovo t.u. 16 maggio 1960, n. 570, alle segnalazioni relative al quale — *oltre*, p. 49 — si fa rinvio.

LEGGE 31 LUGLIO 1956, N. 991, art. 17

LEGGE 25 FEBBRAIO 1963, N. 289, artt. 3, 4

(*Disposizioni sulla Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore degli avvocati e dei procuratori*).

In relazione alle disposizioni indicate, in quanto prevedono l'imposizione di contributi anche per provvedimenti giurisdizionali emessi in procedimenti svoltisi senza intervento di avvocato o di procuratore, e, peraltro, demandano al cancelliere di decidere dell'osservanza dei detti obblighi contributivi, ai fini della ricevibilità degli atti, il Presidente del Tribunale di Aosta ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 36, 53, 102, 111 e 113 della Costituzione (Ord. 9 marzo 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.). Questione analoga, in relazione agli articoli 5 e 6 della citata legge 31 luglio 1956, n. 991, è stata rimessa dal Pretore di Foligno (*retro*, II, 15).

D.P.R. 29 GENNAIO 1958, N. 645 (*Testo unico delle leggi sulle imposte dirette*): art. 136, lett. b).

In relazione alla disposizione indicata, che ammette la detrazione, ai fini della imposta complementare, dei soli oneri per imposte afferenti i redditi, così escludendo

la detraibilità degli oneri per imposta sul patrimonio, che era prevista dall'art. 8 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3062, la Commissione provinciale delle imposte di Genova ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per eccesso rispetto alla legge di delega (art. 63 l. 5 gennaio 1956, n. 1), in riferimento all'art. 76 della Costituzione (Ord. 20 novembre 1964, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 15, n. 3, 4, 6.

Il Consiglio comunale di Portofino ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni contenute nell'art. 5, nn. 3 e 4 del t.u. indicato, concernenti casi di ineleggibilità alla carica di consigliere comunale, per ipotizzato contrasto con gli articoli 3 e 51 della Costituzione (Ord. 27 gennaio 1965, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.).

Il Consiglio comunale di Cassola ha rimesso all'esame della Corte Costituzionale la questione di legittimità del n. 6 dello stesso art. 15 (ineleggibilità alla carica di consigliere comunale di chi ha lite pendente col comune), in riferimento agli articoli 51, 24 e 113 della Costituzione (Ord. 24 febbraio 1965, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.).

Le questioni, per altro in relazione all'intero citato articolo 15, ed in riferimento agli articoli 3, 24, 25, 48, 51 e 113 della Costituzione, sono state dalla Corte Costituzionale, che già ebbe occasione di occuparsene, dichiarate non fondate (Corte Cost., sent. 11 luglio 1961, n. 42, G.U. 15 luglio 1961, n. 174 ed. spec.; altri riferimenti in questa *Rassegna*, 1964, II, 134).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 41.

Il Consiglio comunale di Calanna ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della disposizione indicata, concernente le modalità dell'esercizio del diritto di voto da parte di elettori invalidi, per ipotizzato contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione (Ord. 10 febbraio 1965, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): artt. 54, 64, 65.

Le disposizioni indicate, relative alla risoluzione degli incidenti in ordine alle operazioni di votazione, alla nullità dei voti ed al criterio per la individuazione degli eletti, sono parse, al Consiglio comunale di Calanna, in contrasto con gli articoli 3 e 48 della Costituzione (Ord. 10 febbraio 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): art. 79.

In relazione alla disposizione indicata, secondo cui, quando sia mancata o sia dichiarata nulla la votazione in alcune sezioni, non si ripete la votazione stessa, se i voti di quelle sezioni non possono influire sui risultati complessivi delle elezioni, il Consiglio comunale di Carrara ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3 e 48, secondo e terzo comma, della Costituzione (Ord. 10 febbraio 1965, G.U. 27 marzo 1965, n. 78 ed. spec.). Identica questione è stata rimessa dal Consiglio comunale di Sansepolcro (Ord. 9 febbraio 1965, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.).

D.P.R. 16 MAGGIO 1960, N. 570 (*Testo unico delle leggi per la composizione degli organi delle amministrazioni comunali*): artt. 82, 83.

In relazione alle disposizioni indicate, disciplinanti i ricorsi avverso decisioni adottate dal consiglio comunale in materia di eleggibilità e contro le operazioni per le elezioni dei consiglieri comunali, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale:

— dal Consiglio comunale di Sperlonga, per le disposizioni dei detti articoli 82 e 83, nel loro complesso, nonché dell'art. 43, in quelli trasfuso, della legge 23 marzo 1956, n. 136, in riferimento agli articoli 101, 102, 103, 104, 108, 24, 25 e disposizione transitoria VI della Costituzione (Ordinanza 24 gennaio 1965, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.; ordinanza 29 gennaio 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.);

— dallo stesso Consiglio comunale di Sperlonga, per le disposizioni dell'art. 82 e di quella, citata, dell'art. 43 della legge n. 136 del 1956, in riferimento ai medesimi articoli della Costituzione innanzi citati (Ord. 29 gennaio 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Montefalcione, per le disposizioni degli articoli 82, comma terzo, e 83, comma secondo, in riferimento all'art. 111 della Costituzione (Ord. 19 dicembre 1964, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Sant'Andrea del Garigliano, per le disposizioni dell'art. 83 del t.u. e dell'art. 43 della legge n. 136 del 1956, in riferimento agli articoli 101, 102, 103, 104, 108, 24, 25 e disposizione transitoria VI della Costituzione (Ord. 7 febbraio 1965, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.);

— dal Consiglio comunale di Calabritto, per la disposizione dell'art. 82, terzo comma, in riferimento all'art. 111 della Costituzione (Ord. 20 febbraio 1965, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.).

Le questioni sollevate con le ordinanze di cui innanzi risultano, per altro, già in precedenza esaminate dalla Corte Costituzionale, la quale, con sentenza del 22 novembre 1962, n. 92 (G.U. 1° dicembre 1962, n. 307 ed. spec.), le dichiarò non fondate, in riferimento agli articoli 102, 103, 104 e 130 della Costituzione, e successivamente, con ordinanze del 10 febbraio 1964, n. 8 (G.U. 22 febbraio 1964, n. 47 ed. spec.) e del 23 giugno 1964, n. 64 (G.U. 27 giugno 1964, n. 157 ed. spec.), ne dichiarò la manifesta infondatezza, anche in riferimento agli articoli 3, 25, 51 e 24 della Costituzione. Per altri richiami, cfr. in questa *Rassegna*, 1964, II, 180.

D.P.R. 14 LUGLIO 1960, N. 1011 (*Norme sui licenziamenti individuali dei lavoratori dipendenti dalle imprese industriali*).

In relazione alle disposizioni dell'indicato d.P.R., con le quali si attribuisce efficacia *erga omnes* all'accordo interconfederale del 18 ottobre 1950 sui licenziamenti individuali, e si deferisce la cognizione delle controversie a collegi di conciliazione e di arbitrato, sono state sollevate questioni di legittimità costituzionale, per ipotizzato eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959, n. 741, ed in riferimento all'art. 76 della Costituzione, dal Tribunale di Milano (Ord. 23 dicembre 1964, G.U. 27 marzo 1965, n. 78 ed. spec.), dal Pretore di Milano (Ord. 24 novembre 1964, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.) e dal Pretore di Monza (Ord. 3 marzo 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.).

Le stesse questioni risultano già in precedenza rimesse all'esame della Corte Costituzionale, anche in riferimento all'art. 102 della Costituzione (Ord. Corte App. Napoli, in questa *Rassegna*, 1964, II, 210).

D.P.R. 14 LUGLIO 1960, N. 1019 (*Norme sui licenziamenti per riduzione di personale*).

In relazione alla disposizione che rende obbligatorio *erga omnes* l'accordo interconfederale 20 dicembre 1950 sui licenziamenti per riduzione di personale, il Pretore di Firenze ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, per ipotizzato eccesso rispetto alla legge di delega 14 luglio 1959,

n. 741, in riferimento agli articoli 76 e 77, primo comma, della Costituzione (Ord. 9 marzo 1965, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.). La questione risulta già in precedenza rimessa all'esame della Corte Costituzionale (Ord. Pretore Monsummano Terme, in questa *Rassegna*, 1964, II, 97).

LEGGE 21 DICEMBRE 1960, N. 1521 (*Disciplina transitoria delle locazioni di immobili urbani*): art. 2, lett. a).

Il Tribunale di Venezia ha rimesso all'esame della Corte Costituzionale la questione di legittimità della disposizione indicata, concernente la cessazione del regime vincolistico delle locazioni per alcune categorie di immobili, in riferimento all'art. 3 della Costituzione (Ord. 25 giugno 1964, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.). Sulla questione, in precedenza sollevata dallo stesso Tribunale di Venezia, è ora intervenuta pronuncia di non fondatezza (Corte Cost., sent. 14 aprile 1965, n. 23, *retro*, 44).

LEGGE 18 APRILE 1962, N. 167 (*Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare*): art. 9, primo, secondo, terzo e quinto comma; art. 10, primo e secondo comma; art. 12, secondo comma.

Le questioni di legittimità costituzionale delle indicate disposizioni sono state rimesse dal Consiglio di Stato, in riferimento agli articoli 3, primo comma, 42, terzo comma, 53, primo comma, e 23 della Costituzione (Ord. 16 dicembre 1964, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.).

Della disposizione dell'art. 12, secondo comma, prima parte, è stata intanto già dichiarata l'illegittimità costituzionale, mentre non fondate, in riferimento agli articoli 42, terzo comma, e 3, della Costituzione, sono state dichiarate le questioni relative alle indicate disposizioni degli articoli 9 e 10 (Corte Cost., sent. 9 aprile 1965, n. 22, G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.; v. *retro*, II, 43, 45).

LEGGE 30 APRILE 1962, N. 283 (*Disciplina igienica della produzione e della vendita delle sostanze alimentari e delle bevande*): art. 5, lett. g).

In relazione alla indicata disposizione, concernente la competenza dell'autorità amministrativa, nel considerato settore, ad imporre prescrizioni, alla cui inosservanza si connettono sanzioni penali, il Pretore di Grosseto ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 24, secondo comma, della Costituzione (Ord. 3 novembre 1964, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.). La questione, per altro, è già stata dalla Corte Costituzionale dichiarata non fondata (sent. 26 novembre 1964, G.U. 28 novembre 1964, n. 295 ed. spec.; v. in questa *Rassegna*, 1964, II, 209).

LEGGE 29 DICEMBRE 1962, N. 1745 (*Istituzione di una ritenuta di acconto o di imposta sugli utili distribuiti dalle società*): art. 3, comma settimo.

In relazione alla disposizione indicata, la quale prevede la ritenuta a titolo di imposta, anziché di acconto, sugli utili spettanti ad alcune categorie di soggetti, la Commissione distrettuale delle imposte di Milano ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento agli articoli 3, 53, 31, 32, 33 e 34 della Costituzione (Ord. 24 novembre 1964, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.).

LEGGE 9 FEBBRAIO 1963 N. 97 (*Estensione dei contratti collettivi di lavoro del settore del credito registrati in applicazione della legge 14 luglio 1959, n. 741*). art. unico.

Il Pretore di Roma ha ritenuto non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 39 della Costituzione (Ord. 6 ottobre 1964, G.U. 27 marzo 1965, n. 78 ed. spec.).

**DISPOSIZIONI DI LEGGE IN RAPPORTO ALLE QUALI SULLE QUESTIONI SOLLEVATE SONO INTERVENUTE PRONUNCE DELLA CORTE COSTITUZIONALE DI INAMMISSIBILITA', DI MANIFESTA INFONDATEZZA O DI RESTITUZIONE DEGLI ATTI PER IL GIUDIZIO DI RILEVANZA (\*)**

CODICE PENALE, art. 150 (*Morte del reo prima della condanna*).

Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 23 aprile 1965, n. 35, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.; ord. di rimessione 26 settembre 1964, giudice istruttore presso il Tribunale di Velletri, in questa *Rassegna*, 1964, II, 209).

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 234 cpv. (*Atti del Procuratore generale presso la Corte di appello*).

Manifesta infondatezza dichiarata con sentenza 31 marzo 1965, n. 21, G.U. 3 aprile 1965, n. 85 ed. spec.; ord. di rimessione 8 luglio 1964, Tribunale di Siracusa, in questa *Rassegna*, 1964, II, 178.

CODICE DI PROCEDURA PENALE, art. 236 (*Arresto facoltativo in flagranza*).

Inammissibilità dichiarata con sentenza 12 marzo 1965, n. 13, G.U. 13 marzo 1965, n. 65 ed. spec.; ordinanza di rimessione 10 febbraio 1964, Pretore di Imola, in questa *Rassegna*, 1964, II, 47.

R.D. 31 GENNAIO 1901, n. 36 (*Norme per il rilascio dei passaporti per l'estero*): art. 3.

R.D. 24 FEBBRAIO 1933, n. 329 (*Testo unico delle disposizioni legislative sul reclutamento per l'esercito*): art. 16.

Restituzione degli atti, per il giudizio di rilevanza, disposta con ordinanza 23 aprile 1965, n. 34, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.; ordinanza di rimessione 28 gennaio 1964, Pretore di Pieve di Cadore, in questa *Rassegna*, 1964, II, 179.

R.D. 10 GENNAIO 1926, n. 17 (*Restituzione in forma italiana dei cognomi delle famiglie in provincia di Trento*): art. 1.

Restituzione degli atti, per il giudizio di rilevanza, disposta con ordinanza 23 aprile 1965, n. 37, G.U. 30 aprile 1965, n. 109 ed. spec.; ordinanza di rimessione 21 maggio 1964, Tribunale di Trento, in questa *Rassegna*, 1964, II, 132.

R.D. 30 GENNAIO 1941, n. 12 (*Ordinamento giudiziario*): art. 105.

Manifesta infondatezza dichiarata con ordinanza 23 aprile 1965, n. 36, G.U. 30 aprile 1965, n. 109; ordinanza di rimessione 7 ottobre 1964, Tribunale di Isernia, in questa *Rassegna*, 1964, II, 210.

LEGGE 5 MARZO 1963, n. 322 (*Norme transitorie in tema di accertamento dei lavoratori agricoli aventi diritto alle prestazioni previdenziali e di accertamenti dei contributi unificati in agricoltura*): artt. 1, 2.

Restituzione degli atti, per il giudizio di rilevanza, disposta:

— con ordinanza 14 aprile 1965, n. 28 (G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.), in relazione all'ordinanza di rimessione 26 maggio 1964 del Tribunale di Reggio Calabria (in questa *Rassegna*, 1964, II, 181);

— con ordinanza 14 aprile 1965, n. 29 (G.U. 17 aprile 1965, n. 98 ed. spec.), in relazione all'ordinanza di rimessione 18 giugno 1964 del Tribunale di Bari (in questa *Rassegna*, II, 211).

(\*) Il presente elenco viene fatto per aggiornamento di informazione, con riguardo alla segnalazione, contenuta in questa *Rassegna*, delle ordinanze di rimessione.

# CONSULTAZIONI\*

---

## AGRICOLTURA E FORESTE

*Legge 15 settembre 1964, n. 756 - Norme in materia di contratti agrari.*

Se, dopo l'entrata in vigore della l. 15 settembre 1964, n. 756, le operazioni relative all'acquisto del tabacco (perizia e relativo pagamento) debbano essere compiute anche nei confronti del mezzadro (n. 42).

## AMMINISTRAZIONE PUBBLICA

*Art. 50 r.d. 29 marzo 1906, n. 121.*

Se l'art. 50 r.d. 29 marzo 1906, n. 121, per il quale il patrocinio dell'Amministrazione dei Canali demaniali Cavour nelle cause sia attive che passive è affidato all'Avvocatura Erariale di Torino, possa trovare applicazione anche ove si tratti di procedimenti dinanzi ad organi giudiziari sedenti fuori del distretto della Corte d'Appello di Torino (n. 295).

## APPALTO

*Agevolazioni tributarie - Applicabilità al subappalto*

1) Se le agevolazioni tributarie concernenti l'appalto, previste dalla l. 26 marzo 1946, n. 221, siano applicabili anche al subappalto (n. 280).

*Appalti di opere pubbliche - Revisione dei prezzi - Tempestiva istanza di revisione.*

2) Se, in tema di revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche, ed in considerazione della legge modificativa del 23 ottobre 1963, n. 1481, possa considerarsi valida un'istanza di revisione tempestiva, ma non specificante i periodi di lavoro cui si riferisce (n. 281).

*Regione Siciliana - Revisione dei Prezzi contrattuali - Termini per la presentazione dell'istanza di revisione*

3) Se, in virtù della legge della Regione Siciliana 23 ottobre 1964, n. 22 a sensi del combinato disposto degli artt. 1, 2 e 6, il termine di tre mesi dalla entrata in vigore della legge, fissato a pena di decadenza per la richiesta di revisione, debba considerarsi operante solo per i contratti stipulati ed eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge stessa, dovendosi, invece, in caso di esecuzione posteriore (quale che sia la data della stipulazione) considerare come termine finale per la presentazione della domanda di revisione, la data della firma del certificato di collaudo, come stabilito dall'art. 6 (n. 282).

## ASSICURAZIONI

*Assicurazioni crediti all'esportazione - Cessione di diritti*

Se non essendo state osservate le modalità relative ad una nuova cessione dei diritti derivanti dall'assicurazione, regolate dalle condizioni generali di polizza, possa farsi luogo all'emissione di appendice di polizza concernente la detta nuova cessione (n. 64).

---

\* La formulazione del quesito non riflette in alcun modo la soluzione che ne è stata data.

## AVVOCATI E PROCURATORI

*Art. 50 r.d. 29 marzo 1906, n. 121.*

Se l'art. 50 r.d. 29 marzo 1906, n. 121 per il quale il patrocinio dell'Amministrazione dei Canali Demaniali Cavour nelle cause sia attive che passive è affidato all'Avvocatura Erariale di Torino, possa trovare applicazioine anche ove si tratti di procedimenti dinanzi ad organi giudiziari sedenti fuori del distretto della Corte d'Appello di Torino (n. 64).

*Avvocatura dello Stato - Difesa in giudizio di funzionari onorari*

2) Se, ai sensi dell'art. 44 t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611, l'Avvocatura dello Stato possa assumere, in sede penale, la difesa di funzionari onorari dello Stato (n. 65).

*Dichiarazione di terzo resa da funzionari delegati - Indennità.*

3) Se (ed in quale misura) competano indennità al funzionario delegato a rendere la dichiarazione di terzo ex art. 547 c.p.c. (n. 66).

## CIRCOLAZIONE STRADALE

*Marcia di colonna di truppa*

1) Se i reparti marcianti in ordine chiuso e quelli « a passo di strada » rientrino nel concetto di « colonna di truppa » di cui all'art. 522, comma primo, del Regolamento per l'esecuzione del t.u. delle norme sulla circolazione stradale (n. 6).

2) Se la mano da tenere dalle colonne di truppa sia la destra o la sinistra (n. 6).

*Tasse di circolazione - Affidamento della riscossione all'A.C.I.*

3) Se la convenzione in virtù della quale venne affidata all'A.C.I. la riscossione di tutte le tasse di circolazione e dei tributi annessi costituisca concessione di pubblico servizio, assimilabile agli effetti dell'imposta di registro, all'appalto, a sensi dell'art. 56 della legge di registro (n. 7).

## CONSIGLIO DI STATO

*Spedalità romane - Effetto sospensivo del ricorso al Consiglio di Stato.*

Se l'art. 10 del Regolamento approvato con r.d. 5 luglio 1900, n. 277 il quale sancisce la sospensione della riscossione del credito per spedalità romane ove venga interposto ricorso al Consiglio di Stato, possa ritenersi abrogato per effetto del sopravvenuto disposto dell'art. 39, primo comma, del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054 secondo il quale i ricorsi in via amministrativa non hanno effetto sospensivo (n. 3).

## COMPROMESSO ED ARBITRI

*Onorari degli arbitri*

1) Se l'Amministrazione possa procedere al pagamento degli onorari liquidati agli arbitri dal Presidente del Tribunale con l'ordinanza prevista dall'art. 814 c.p.c. in produzione di copia conforme della sola ordinanza suddetta, ovvero debba richiedere anche la produzione di copia del lodo arbitrale (n. 18).

2) Se, in caso di impugnazione di lodo arbitrale sia opportuno soprassedere fino all'esito del giudizio di impugnazione per presentare, in ordine ai fatti ed alle circostanze che hanno determinato la condanna dell'Amministrazione, l'eventuale denuncia alla Procura generale della Corte dei Conti ai sensi degli artt. 82 e 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 2440 (n. 18).



## CONTRIBUTI E FINANZIAMENTI

*Fallimento - Contributo a Società cantiere navale ex l. 17 luglio 1954, n. 522*

- 1) Se la liquidazione coatta costituisca sempre una ipotesi di forza maggiore (n. 51).
- 2) Se la società in liquidazione che ha ricevuto il contributo ex legge 522/1954 abbia l'obbligo di garantire l'entrata in esercizio della nave (n. 51).
- 3) Se la decadenza dal contributo investa solo i contributi da concedere o anche quelli già concessi (n. 51).

## COSTITUZIONE

*Art. 312 l. 20 marzo 1865, n. 2248 all. F sui LL.PP.*

- 1) Se le disposizioni dell'art. 312 l. n. 2248 alleg. F del 20 marzo 1865 possano ritenersi assorbite o superate dagli artt. 330 e 333 del Codice Penale (n. 25).
- 2) Se il suddetto art. 312 sia comunque incompatibile con l'art. 40 della Costituzione o solo quando lo sciopero costituisca valido esercizio del diritto garantito dalla Costituzione (n. 25).
- 3) Se debba ritenersi necessariamente inerente ad ogni sospensione del lavoro affidato al macchinista o al conduttore guarda-freno di un convoglio ferroviario, il pericolo di danni agli impianti o alle persone la cui assenza costituisce condizione per l'esercizio del diritto di sciopero (n. 25).

*Imposta di registro - Questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 l.r. in relazione agli artt. 3 e 24 della Costituzione*

- 4) Se la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 della legge di registro sia fondata (n. 26).

## DAZI DOGANALI

*Importazione temporanea - Nazionalizzazione - Domanda di franchigia*

Se, nell'ipotesi di importazione di macchinari e materiali metallici destinati alla ricerca ed alle coltivazioni petrolifere, per le merci non ammesse alla franchigia di cui alla l. 21 maggio 1956, n. 694 possa addivenirsi alla esenzione parziale dell'interesse di mora ordinario (art. 17 d.l. 18 dicembre 1913, n. 1453) e all'esenzione totale dell'interesse suppletivo (art. 4 l. 14 giugno 1962, n. 659) per il periodo intercorrente fra la presentazione dell'istanza tendente ad ottenere la franchigia e l'emanazione del provvedimento di rigetto (n. 27).

## DEMANIO E PATRIMONIO

*Bene disponibile - Trasferimento alla Regione*

- 1) Se nel caso di bene patrimoniale disponibile che ai sensi dell'art. 56 dello Statuto Friuli Venezia Giulia (l. cost. 31 gennaio 1963, n. 1) sia suscettibile di essere trasferito alla Regione debba attendersi l'emanazione delle norme di attuazione degli artt. 55 e 56 del detto Statuto per procedere alla alienazione dello stesso ovvero possa subito stipularsi atto di vendita con l'intervento congiunto dello Stato e della Regione (n. 195).

*Patrimonio indisponibile - Espropriazione*

- 2) Se i beni del patrimonio indisponibile, a differenza di quelli del demanio pubblico, siano assoggettabili ad espropriazione (n. 196).

*Spiagge di laghi pubblici*

3) Se nell'ipotesi di rinnovazione della concessione di spiagge di laghi pubblici le opere precedentemente erette sul suolo demaniale dal concessionario debbano considerarsi acquisite allo Stato (n. 197).

**EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE***I.A.C.P. - Gestione speciale*

1) Se l'art. 28 l. 14 febbraio 1963, n. 60 che prevede l'istituzione presso gli I.A.C.P. provinciali di una «Gestione speciale» per l'amministrazione dei fondi e la contabilizzazione delle spese inerenti allo svolgimento dei piani della GESCAL, abbia introdotto una funzione distinta da quella originaria degli stessi I.A.C.P. ovvero semplicemente una gestione autonoma, con distinta contabilità dei fondi relativi al piano (n. 162).

*Prescrizione dell'azione per ottenere il pagamento dell'intero tributo per intervenuta decadenza delle agevolazioni tributarie.*

2) Se, i termini speciali di prescrizione dell'azione dell'Amministrazione Finanziaria, per il recupero dei tributi dovuti nella misura ordinaria per effetto di decadenza dalle agevolazioni per le costruzioni edilizie, previsti dalle l. 2 febbraio 1960, n. 35 e 6 ottobre 1962, n. 1493 abbiano effetto solo per gli atti registrati successivamente all'entrata in vigore della l. 2 febbraio 1960, n. 35, decorrendo invece detto termine, per gli atti registrati precedentemente a tale data, dal momento in cui si verifica il fatto che ha l'effetto di determinare la decadenza della agevolazione (n. 163).

**ELETTRICITA'***Soietà esercente un'impresa di elettricità - Nazionalizzazione dell'energia elettrica Messa in liquidazione.*

1) Se possa l'assemblea di una s.r.l. in liquidazione, all'unanimità, revocare lo stato di liquidazione, deliberando il ripristino della Società (n. 20).

2) Se possa peraltro anche in caso di impossibilità sopravvenuta del conseguimento dell'oggetto sociale, ritenersi legittimo il ripristino di società elettrica in vista della particolare normativa dettata dal legislatore in sede di nazionalizzazione dell'energia elettrica (n. 20).

**ESECUZIONE FISCALE***Imposta di R.M. - Riscossione cumulativa nei confronti di più obbligati.*

Se sia consentito dalle vigenti norme che le imposte accertate nei confronti dei singoli contribuenti siano cumulativamente iscritte a ruolo e riscosse nei confronti di associazioni tra gli stessi contribuenti costituite proprio al fine del pagamento delle imposte (n. 70).

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA'***Costruzione di strade comunali - Competenza del Prefetto.*

1) Se, in materia di dichiarazione di pubblica utilità per opere stradali, la competenza del Prefetto di cui al d.P.R. 30 giugno 1955, n. 1534 possa estendersi oltre i casi espressamente contemplati, e in particolare al caso di costruzione di strada comunale con contributo dell'A.N.A.S. (n. 196).

*Indennità di espropriazione per frutti pendenti.*

2) Se nel valore del bene espropriato, nel quale si è già tenuto conto di tutto il complesso degli elementi produttivi, si può poi corrispondere altra somma in aggiunta all'indennità di occupazione (n. 197).

*Occupazione terreni per costruzione radar - Indennità di occupazione temporanea.*

4) Se l'indennità di occupazione d'urgenza vada determinata in relazione alla data di emanazione o di notificazione del decreto prefettizio, ovvero con riferimento al momento dell'effettiva occupazione (n. 198).

5) Se, qualora il decreto di espropriazione intervenga entro il biennio (o trattandosi di opere militari anche dopo il biennio) l'indennità di occupazione sia dovuta fino alla emanazione del decreto di esproprio (n. 198).

*Patrimonio indisponibile.*

6) Se i beni del patrimonio indisponibile, a differenza di quelli del demanio pubblico, siano assoggettabili ad espropriazione (n. 199).

*Svincolo indennità di esproprio in pendenza di processi di impugnazione.*

7) Se, in tema di espropriazione per pubblica utilità, sia possibile procedere allo svincolo delle indennità di espropriazione, nell'ammontare depositato presso la Cassa Depositi e Prestiti, mentre sono pendenti i processi di impugnazione delle indennità stesse, e sono in corso di perfezionamento gli atti di transazione con i quali tali indennità vengano aumentate (n. 200).

**FALLIMENTO***Amministrazione Postale - Blocco dei pagamenti a favore del fallito.*

1) Se, in tema di pagamento o rimborso di titoli a persone dichiarate fallite, la conoscenza, comunque raggiunta, della dichiarazione di fallimento, sia sufficiente per l'Amministrazione postale a determinare il blocco dei pagamenti a favore del fallito (dovendosi invece il pagamento o il rimborso effettuare nelle mani del curatore) o sia invece necessaria una notizia della sentenza dichiarativa di fallimento nelle forme previste dall'art. 543 c.p.c. (n. 88).

2) Se detta riscossione, ad opera del curatore, debba considerarsi atto di straordinaria amministrazione (n. 88).

*Contributo a società cantiere navale ex l. 17 luglio 1954, n. 522 - Liquidazione speciale della società*

3) Se la liquidazione coatta costituisce sempre una ipotesi di forza maggiore (n. 89).

4) Se la società in liquidazione che ha ricevuto il contributo ex l. 522/1954, abbia l'obbligo di garantire l'entrata in esercizio della nave (n. 5). Se la decadenza dal contributo investa solo i contributi da concedere o anche quelli già concessi (n. 89).

**FERROVIE***Art. 312 l. 20 marzo 1865, n. 2248 alleg. F sui lavori pubblici*

1) Se le disposizioni dell'art. 312 l. n. 2248 alleg. F. del 20 marzo 1865 possano ritenersi assorbite o superate dagli art. 330 e 333 del Codice Penale (n. 361).

2) Se il suddetto art. 312 sia comunque incompatibile con l'art. 40 della Costituzione o solo quando lo sciopero costituisca valido esercizio del diritto garantito dalla Costituzione (n. 361).

3) Se debba ritenersi necessariamente inerente ad ogni sospensione del lavoro affidato al micchinista o al conduttore guarda-freno di un convoglio ferroviario, il pericolo di danni agli impianti o alle persone la cui assenza costituisce condizione per l'esercizio del diritto di sciopero n( 361).

*Sede ferroviaria - Rimozione di cadaveri*

4) Se la rimozione di cadaveri dalla sede ferroviaria possa essere disposta, in caso di urgenza, dal personale ferroviario che, ai sensi dell'art. 7 l. 25 giugno 1909, n. 372, è autorizzato a far rimuovere il materiale rotabile danneggiato giacente in linea (n. 362).

## IMPIEGO PUBBLICO

*Assegno vitalizio - Liquidazione - Prescrizione*

1) Se il diritto ad ottenere la liquidazione dell'assegno vitalizio previsto dall'art. 15 e segg. t.u. 26 febbraio 1928, n. 619 sia soggetto alla prescrizione ordinaria decennale (n. 573).

*Consorzio Naz. Produttori Canapa - Miglioramenti economici al personale - Acconto*

2) Se l'acconto corrisposto dal Consorzio Nazionale Produttori Canapa ai propri dipendenti, quale anticipo sui futuri miglioramenti economici recuperabile in caso di mancata approvazione, da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, della deliberazione relativa ai miglioramenti stessi, debba essere tenuto presente ai fini del computo dell'indennità di licenziamento a favore del personale che lascia il servizio per motivi di salute o per raggiunti limiti di età (n. 574).

*Impiego statale - Quote di aggiunta di famiglia*

3) Se ad una dipendente, con marito invalido di guerra provvisto di pensione di 1<sup>a</sup> categoria e dell'assegno integrativo per tre figli a carico, compete anche la quota di aggiunta di famiglia per i detti tre figli (n. 575).

*Pensionati riassunti in servizio - I.N.P.S.*

4) Se sussista l'obbligo di versare i contributi I.N.P.S. a favore dei pensionati riassunti quando il nuovo servizio statale prestato da parte dei detti pensionati debba essere calcolato ai fini della riliquidazione del trattamento di quiescenza (n. 576).

*Rimborso contributi assicurativi I.N.P.S.*

5) Se il rimborso da parte dell'I.N.P.S. dei contributi assicurativi versati dall'Amministrazione e successivamente divenuti indebiti a seguito del riscatto, da parte del dipendente, del servizio non di ruolo possa essere condizionato alla restituzione da parte del dipendente stesso all'I.N.P.S. dei ratei di pensione percepiti (n. 577).

*Sanzioni disciplinari - Riduzione dello stipendio*

6) Se, nel caso di riduzione dello stipendio, comminata con decreto ministeriale motivato per relationem con riferimento al verbale della deliberazione della Commissione di disciplina, abbia l'interessato diritto a prendere visione del detto verbale (n. 578).

*Sospensione cautelare*

7) Se essendo deceduto il soggetto passivo del procedimento disciplinare, si debba provvedere alla corresponsione agli aventi diritto degli assegni non percepiti durante il periodo di sospensione cautelare (n. 579).

8) Se nel caso di soggetto sottoposto a procedimento disciplinare, l'eventuale irroganda sanzione disciplinare non espulsiva vada computata nel periodo di sospensione cautelare (n. 579).

9) E se l'esecuzione della pena accessoria derivante da un giudicato penale possa computarsi nel suddetto periodo, mancando il provvedimento di esecuzione della detta pena accessoria di competenza del P.M. ai sensi dell'art. 587 c.p.c. (n. 579).

*Trattamento di quiescenza - Riliquidazione a seguito di modifica del limite di età per la cessazione dal servizio*

10) Se i dipendenti dell'I.C.E. cessati dal servizio per aver raggiunto il limite di 60 anni previsto dall'art. 77 del vecchio regolamento del personale e riassunti, sempre ai sensi dello stesso art. 77, con contratto a tempo determinato rinnovatosi annualmente, trovandosi ancora in servizio al momento di entrata in vigore del nuovo regolamento che innalza il limite di età a 65 anni, siano soggetti al suddetto nuovo limite di età con la conseguenza che il servizio prestato fino a questo nuovo limite debba considerarsi come continuazione del precedente a tutti gli effetti (n. 580).

## IMPORTAZIONE - ESPORTAZIONE

*Cassa Conguaglio zucchero di importazione*

1) Se la Cassa Conguaglio zucchero d'importazione, al fine di versare le integrazioni di prezzo agli importatori di zucchero, debba pagare nei limiti delle proprie disponibilità:

a) secondo l'ordine di tempo delle anticipazioni e quindi dell'attesa da parte degli operatori scoperti presso le banche;

b) proporzionalmente alle somme dovute a tutti i creditori;

c) in base alle integrazioni più onerose per la Cassa e cioè a quelle che danno luogo al pagamento di interessi in misura superiore (n. 34).

*Restituzione dell'I.G.E. all'esportazione*

2) Se sia applicabile l'art. 119 l. 25 settembre 1940, n. 1424 nell'ipotesi di differenza di qualità o di quantità riscontrate tra le merci destinate all'esportazione e la dichiarazione presentata per ottenere, a norma della l. 31 luglio 1954, n. 570, la restituzione dell'I.G.E. (n. 35).

## IMPOSTA DI REGISTRO

*Ammissione provvisoria a beneficio fiscale per i trasferimenti di terreni e fabbricati occorrenti per iniziative industriali nella Regione Siciliana*

1) Se la l. regionale n. 29 del 20 marzo 1950, nonché la l. regionale n. 61 del 7 dicembre 1953 debbano interpretarsi nel senso che la c. d. ammissione provvisoria ai benefici fiscali di cui all'art. 5 della l. n. 61 sia subordinata al limite massimo di tre anni, previsto per le corrispondenti agevolazioni regolate dalla legge statale, e che entro detto termine l'Amministrazione debba concedere o negare l'agevolazione in via definitiva (n. 211).

*Questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 l.r. in relazione agli artt. 3 e 4 della Costituzione*

2) Se la questione di legittimità costituzionale dell'art. 47 legge registro sia fondata (n. 212).

*Registrazione d'ufficio ai sensi dell'art. 1 d.l. 26 settembre 1935, n. 1749*

3) Se la registrazione d'ufficio di un atto sia ammessa soltanto rispetto alle scritture di cui l'Amministrazione finanziaria sia venuta legittimamente in possesso come nel caso in cui la scrittura, irregolare in relazione a tributi per i quali siano dalla legge autorizzati ispezioni e sequestri, sia stata reperita durante un'ispezione della Polizia tributaria (n. 213).

## IMPOSTA DI R.M.

*Riscossione cumulativa nei confronti di più obbligati*

Se sia consentito dalle vigenti norme che le imposte accertate nei confronti dei singoli contribuenti siano cumulativamente iscritte a ruolo e riscosse nei confronti di associazioni tra gli stessi contribuenti costituite proprio al fine del pagamento delle imposte (n. 28).

## I.G.E.

*Restituzione dell'I.G.E. all'esportazione*

1) Se sia applicabile l'art. 119 l. 25 settembre 1940, n. 1424 nell'ipotesi di differenza di qualità o di quantità riscontrata tra le merci destinate all'esportazione e la dichiarazione presentata per ottenere, a norma della l. 31 luglio 1954, n. 570, la restituzione dell'I.G.E. (n. 105).

*Trasporto sterri di zolfo*

2) Se lo speciale regime fiscale disposto dal r.d.l. 5 luglio 1934, n. 1128 per la produzione e il commercio dello zolfo greggio possa estendersi alla vendita degli sterri della lavorazione dello zolfo nonché al trasporto degli stessi sino agli stabilimenti della società acquirente (n. 106).

## IMPOSTA DI SUCCESSIONE

*Eredità devoluta al minore - Verbale d'inventario redatto entro l'anno dal raggiungimento della maggiore età*

1) Se, nel caso di eredità devoluta al minore, il verbale d'inventario redatto entro il termine di cui all'art. 489 c.c. (ma oltre il termine di cui all'art. 485 c.c.) sia idoneo a vincere la presunzione di cui all'art. 31 della legge tributaria sulle successioni (n. 40).

*Esenzione per le collezioni artistiche - Pertinenze o parti inscindibili di immobili.*

2) Se l'esenzione dall'imposta di successione, prevista dall'art. 21 della relativa legge per le collezioni di oggetti artistici, si applichi anche a quelle opere che costituiscano parte integrante ed inscindibile, ovvero pertinenze, di un complesso immobiliare (n. 41).

## IMPOSTE E TASSE

*Appalto - Agevolazioni tributarie - Applicabilità al subappalto*

1) Se le agevolazioni tributarie concernenti l'appalto, previste dalla l. 26 marzo 1946, n. 221, siano applicabili anche al subappalto (n. 381).

*Imposta fabbricazione spiriti*

2) Se, nell'applicazione delle norme di cui al d.l. 30 luglio 1964 concernente modificazioni al regime fiscale degli spiriti, sia possibile distinguere fra prodotti di provenienza libera e prodotti di provenienza agevolata (n. 382).

*Imposta di fabbricazione - Spiriti prodotti nella Repubblica di San Marino*

3) Se siano applicabili le sanzioni di cui all'art. 9 d.l. 2 febbraio 1933, n. 23 alle ditte italiane fabbricanti di spiriti per non aver tenuto i prescritti registri di carico e scarico presso fabbriche situate nella Repubblica di S. Marino (n. 383).

*Tassa di concessione governativa*

4) Se la tessera per autorizzazione all'acquisto e distribuzione di sostanze stupefacenti rilasciata ad un organo diretto della Pubblica Amministrazione per l'attuazione di pubblici fini debba essere assoggettata alla tassa di concessione governativa (n. 384).

*Tasse di circolazione - Affidamento della riscossione all'A.C.I.*

5) Se la convenzione in virtù della quale venne affidata all'A.C.I. la riscossione di tutte le tasse di circolazione e dei tributi annessi costituisca concessione di pubblico servizio, assimilabile, agli effetti dell'imposta di registro, a sensi dell'art. 56 della legge di registro (n. 385).

**MONOPOLI***Contratti agrari*

Se, dopo l'entrata in vigore della l. 15 settembre 1964, n. 756, le operazioni relative all'acquisto del tabacco (perizia e relativo pagamento) debbano essere compiute anche nei confronti del mezzadro (n. 45).

**OPERE PUBBLICHE***Vertenze arbitrali - Onorari agli arbitri*

1) Se l'Amministrazione possa procedere al pagamento degli onorari liquidati agli arbitri dal Presidente del Tribunale con l'ordinanza prevista dall'art. 814 c.p.c. su produzione di copia conforme della sola ordinanza suddetta, ovvero debba richiedere anche la produzione di copia del lodo arbitrale (n. 61).

2) Se, in caso di impugnazione di lodo arbitrale sia opportuno soprassedere fino all'esito del giudizio di impugnazione per presentare, in ordine ai fatti ed alle circostanze che hanno determinato la condanna dell'Amministrazione, l'eventuale denuncia alla Procura generale della Corte dei Conti, ai sensi degli artt. 82 e 83 r.d. 18 novembre 1923, n. 1440 (n. 61).

**POSTE E TELECOMUNICAZIONI***Fallimento - Blocco dei pagamenti a favore del fallito*

1) Se, in tema di pagamento o rimborso di titoli a persone dichiarate fallite, la conoscenza, comunque raggiunta, della dichiarazione di fallimento, sia sufficiente per l'Amministrazione postale a determinare il blocco dei pagamenti a favore del

fallito (dovendosi invece il pagamento o il rimborso effettuare nelle mani del curatore) o sia invece necessaria una notifica della sentenza dichiarativa di fallimento nelle forme previste dall'art. 543 c.p.c. (n. 113).

2) Se detta riscossione, ad opera del curatore, debba considerarsi atto di straordinaria amministrazione (n. 113).

## PRESCRIZIONE

### *Impiego pubblico - Liquidazione assegno vitalizio*

1) Se il diritto ad ottenere la liquidazione dell'assegno vitalizio previsto dall'art. 15 e segg. t.u. 26 febbraio 1928, n. 619 sia soggetto alla prescrizione ordinaria decennale (n. 46).

### *Edilizia economica e popolare - Agevolazioni tributarie - Decadenza*

2) Se i termini speciali di prescrizione dell'azione dell'Amministrazione finanziaria per il recupero dei tributi dovuti nella misura ordinaria per effetto di decadenza dalle agevolazioni per le costruzioni edilizie, previsti dalle l. 2 febbraio 1960, n. 35 e 6 ottobre 1962, n. 1493 abbiano effetto solo per gli atti registrati successivamente all'entrata in vigore della l. 2 febbraio 1960, n. 35, decorrendo invece detto termine, per gli atti registrati precedentemente a tale data, dal momento in cui si verifica il fatto che ha l'effetto di determinare la decadenza della agevolazione (n. 47).

## PREVIDENZA ED ASSISTENZA

### *Pensionati riassunti in servizio - I.N.P.S.*

1) Se sussista l'obbligo di versare i contributi I.N.P.S. a favore dei pensionati riassunti quando il nuovo servizio statale prestato da parte dei detti pensionati debba essere calcolato ai fini della riliquidazione del trattamento di quiescenza (n. 49).

### *Rimborso contributi assicurativi I.N.P.S.*

2) Se il rimborso da parte dell'I.N.P.S. dei contributi assicurativi versati dall'Amministrazione e successivamente divenuti indebiti a seguito del riscatto, da parte del dipendente, del servizio non di ruolo possa essere condizionato alla restituzione da parte del dipendente allo stesso I.N.P.S. dei ratei di pensione percepiti (n. 50).

### *Prescrizione - Liquidazione dell'assegno vitalizio*

3) Se il diritto ad ottenere la liquidazione dell'assegno vitalizio previsto dall'art. 15 e segg. t.u. 26 febbraio 1928, n. 619 sia soggetto alla prescrizione ordinaria decennale (n. 51).

## PREZZI

### *Cassa Conguaglio zucchero di importazione*

1) Se la Cassa Conguaglio zucchero d'importazione, al fine di versare le integrazioni di prezzo agli importatori di zucchero, debba pagare nei limiti delle proprie disponibilità:

a) secondo l'ordine di tempo delle anticipazioni e quindi dell'attesa da parte degli operatori scoperti presso le banche;

b) proporzionalmente alle somme dovute a tutti i creditori;



c) in base alle integrazioni più onerose per la Cassa e cioè a quelle che danno luogo al pagamento di interessi in misura superiore (n. 60).

*Integrazione dei prezzi politici - Convalida*

2) Se i provvedimenti con i quali venga negata la convalida delle concessioni di integrazione dei prezzi politici di cui all'art. 1 l. 21 febbraio 1963, n. 359 debbano assumere la forma di decreto del Ministro per l'Industria e Commercio di concerto con il Ministro del Tesoro (n. 61).

*Appalti di opere pubbliche - Revisione dei prezzi*

3) Se, in tema di revisione dei prezzi contrattuali degli appalti di opere pubbliche, ed in considerazione della legge modificativa del 23 ottobre 1963, n. 1481, possa considerarsi valida un'istanza di revisione tempestiva, ma non specificante i periodi di lavoro cui si riferisce (n. 62).

## REGIONI

*Ammissione provvisoria a beneficio fiscale per i trasferimenti di terreni e fabbricati occorrenti per iniziative industriali nella Regione Siciliana*

1) Se la legge reg. n. 29 del 20 marzo 1950, nonché la legge reg. n. 61 del 7 dicembre 1953, debbano interpretarsi nel senso che la c.d. ammissione provvisoria ai benefici fiscali di cui all'art. 5 della legge n. 61 sia subordinata al limite massimo di tre anni, previsto per le corrispondenti agevolazioni regolate dalla legge statale, e che entro detto termine l'Amministrazione debba concedere o negare l'agevolazione in via definitiva (n. 123).

*Bene disponibile - Trasferimento alla Regione*

2) Se nel caso di bene patrimoniale disponibile che ai sensi dell'art. 56 Statuto Friuli-Venezia Giulia legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1) sia suscettibile di essere trasferito alla Regione, debba attendersi l'emanazione delle norme di attuazione degli artt. 55 e 56 del detto Statuto per procedere alla alienazione dello stesso ovvero possa subito stipularsi atto di vendita con l'intervento congiunto dello Stato e della Regione (n. 124).

*Regione Siciliana - Appalto - Revisione dei prezzi contrattuali*

3) Se in virtù della legge della Regione Siciliana 23 ottobre 1964, n. 22, a sensi del combinato disposto degli artt. 1, 2 e 6, il termine di tre mesi dalla entrata in vigore della legge, fissato a pena di decadenza per la richiesta di revisione, debba considerarsi operante solo per i contratti stipulati ed eseguiti prima dell'entrata in vigore della legge stessa, dovendosi, invece, in caso di esecuzione posteriore (quale che sia la data della stipulazione) considerare come termine finale per la presentazione della domanda di revisione, la data della firma del certificato di collaudo, come stabilito dall'art. 6 (n. 125).

## SCIOPERO

*Art. 312 l. 20 marzo 1865, n. 2248 alleg. F. sui lavori pubblici*

1) Se le disposizioni dell'art. 312 l. n. 2248 all. F del 20 marzo 1865 possano ritenersi assorbite o superate dagli artt. 330 e 333 del Codice Penale (n. 1).

2) Se il suddetto art. 312 sia comunque incompatibile con l'art. 40 della Costituzione o solo quando lo sciopero costituisca valido esercizio del diritto garantito dalla Costituzione (n. 1).

3) Se debba ritenersi necessariamente inerente ad ogni sospensione del lavoro affidato al macchinista o al conduttore guarda-freno di un convoglio ferroviario, il pericolo di danni agli impianti o alle persone la cui assenza costituisce condizione per l'esercizio del diritto di sciopero (n. 1).

## SOCIETA'

### *S.r.l. in liquidazione - Deliberazione di ripristino - Ammissibilità*

1) Se possa l'assemblea di una s.r.l. in liquidazione, all'unanimità, revocare lo stato di liquidazione deliberando il ripristino della società (n. 108).

### *Società esercente una impresa di elettricità - Nazionalizzazione dell'energia elettrica - Messa in liquidazione*

2) Se possa peraltro, anche in caso di impossibilità sopravvenuta nel conseguimento dell'oggetto sociale, ritenersi legittimo il ripristino di società elettrica in vista della particolare normativa dettata dal legislatore in sede di nazionalizzazione dell'energia elettrica (n. 108).

## STRADE

### *Autostrade - Divieto di costruzioni e di pubblicità stradale*

1) Se l'A.N.A.S. per assicurarsi l'osservanza dei divieti posti dall'art. 9 della l. 24 luglio 1961, n. 729, possa disporre dei mezzi di tutela amministrativa e, ove occorra, di quelli di tutela giurisdizionale (n. 58).

2) Se il divieto di cui all'ultimo comma dello stesso art. 9 sia applicabile a tutte le autostrade, sia in esercizio sia in costruzione o da costruirsi (n. 58).

3) Se i contratti per la pubblicità stipulati dalle società concessionarie di autostrade prima dell'entrata in vigore della l. 729/61 possano essere risolti in virtù della legge stessa (n. 58).

4) Se vi sia connessione tra il citato art. 9 e l'art. 11 del vigente codice della strada (n. 58).

# V A R I E T À

---

## MINIMA MORALIA

*Nel quale si dimostra come l'impazienza non si addica ai giudici.*

Il Presidente Paschal, uomo di carattere difficile e piuttosto stizzoso, interruppe una volta l'avvocato La Martelliere che aveva appena cominciato a parlare, invitandolo a concludere.

La Martelliere non se ne dette per inteso e continuò tranquillamente, a che il Presidente « concluda, avvocato, concluda » si mise a gridare.

« Ebbene, replicò La Martelliere, concludo che la Corte mi stia a sentire senza interrompermi ».

I consiglieri si misero a ridere e La Martelliere ebbe partita vinta.

Sembra, nella fede di accurati cronisti, che il Presidente Paschal si sia astenuto da quel giorno di fare fretta agli avvocati.

*Nel quale si dimostra come la brevità del porgere si addica agli avvocati.*

L'avvocato Laffemas aveva il difetto (diffuso anche ai nostri giorni) di essere prolisso nelle discussioni.

Ora accadde una volta che, trovandosi impegnato in un processo importante, credette suo dovere di essere ancora più prolisso del solito.

Il Presidente de Harlay lo ascoltò pazientemente e ad un certo momento, non potendone più, proprio nell'istante in cui l'avvocato aveva concluso, si volse al consigliere che gli sedeva accanto, dicendo a voce alta: « Questo buon Laffemas è piuttosto verboso, se impiegasse a ben fare il tempo che mette a parlare, sarebbe un grand'uomo ».

Laffemas, affermano autori fededegni, si astenne da quel giorno dal tediare i giudici senza ragione.

