



---

Sezioni unite civili ; sentenza 15 marzo 1948, n. 401 ; Pres. Ferrara P. P., Est. Anichini, P. M. De Villa (concl. conf.); Proc. gen. Corte Suprema di Cass. c. Negro

Source: *Il Foro Italiano*, 1948, Vol. 71, No. 1, PARTE PRIMA: GIURISPRUDENZA CIVILE E COMMERCIALE (1948), pp. 381/382-391/392

Published by: Societa Editrice Il Foro Italiano ARL

Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/45405869>

---

JSTOR is a not-for-profit service that helps scholars, researchers, and students discover, use, and build upon a wide range of content in a trusted digital archive. We use information technology and tools to increase productivity and facilitate new forms of scholarship. For more information about JSTOR, please contact support@jstor.org

Your use of the JSTOR archive indicates your acceptance of the Terms & Conditions of Use, available at <https://about.jstor.org/terms>



JSTOR

Societa Editrice Il Foro Italiano ARL is collaborating with JSTOR to digitize, preserve and extend access to *Il Foro Italiano*

damentale che esse promanano dalla giurisdizione esercitata universalmente, senza limitazioni di confini territoriali, dall'autorità della Chiesa su tutti i cattolici in qualunque parte del mondo si trovino. Che tale principio trova perfetto riscontro nei comma 5 e 6 dell'art. 34 del Concordato giacchè, essendo le sentenze di annullamento trasmesse alla corte di appello dopo il controllo del Supremo Tribunale della Segnatura, che è la più alta espressione della giurisdizione universale della Chiesa, ciò dimostra che la ultraterritorialità di tali sentenze non ha alcun rilievo ai fini della esecutorietà da accordarsi dall'autorità giudiziaria dello Stato. Che una conferma di quanto sopra si ha nel fatto che il giudizio avanti alla corte di appello per la esecutorietà delle sentenze in oggetto non è che un giudizio di mero accertamento, e per giunta del tutto formale, e non un giudizio di delibazione, quale è richiesto invece per l'esecuzione nello Stato delle sentenze emanate dai Tribunali della Città del Vaticano, applicandosi per queste, giusta l'art. 23 del Trattato, le norme del diritto internazionale, essendo lo Stato della Città del Vaticano uno Stato vero e proprio.

Considerazioni queste alle quali si potrebbe aggiungere, ma solo *ad abundantiam*, che l'art. 5 della legge matrimoniale, nel disporre che il matrimonio, celebrato davanti un ministro del culto cattolico secondo le norme del diritto canonico, produce, quando sia trascritto, gli stessi effetti del matrimonio civile, non distingue tra matrimoni celebrati in Italia e matrimoni celebrati all'estero; come non distinguono fra tribunali ecclesiastici sedenti in Italia e tribunali ecclesiastici sedenti in estero Stato il comma 4° dell'art. 34 del Concordato e il comma 1° dell'art. 17 della legge matrimoniale, i quali parlano genericamente di sentenze di tribunali ecclesiastici e cioè di tribunali della Chiesa, aventi quindi, come la Chiesa dalla quale emanano, carattere di universalità. Che la sentenza di annullamento, sebbene emessa da un Tribunale ecclesiastico avente sede fuori dello Stato, non cessa per questo di essere sentenza ecclesiastica e perciò nessuna distinzione potrebbe farsi, posto che con il Concordato lo Stato italiano ha riconosciuto in materia di nullità di matrimonio l'esclusiva competenza dei tribunali ecclesiastici, e l'ha quindi riconosciuta così come essa è regolata dall'ordinamento della Chiesa senza limiti di spazio, subordinando la concessione della esecutorietà, agli effetti civili, alle sentenze da essi emesse solo all'adempimento delle formalità di cui all'art. 34 del Concordato medesimo.

Che l'obiezione mossa da una parte della dottrina, che il concordato si riferisce in tutti i suoi articoli esclusivamente ad autorità ecclesiastiche italiane, e che lo stesso è a dirsi perfino per il 2° comma dell'art. 23 del Trattato, onde non si vede perchè si dovrebbe intendere diversamente il 5° comma dell'art. 34 del Concordato ed in conseguenza l'art. 17 della legge matrimoniale, non si ravvisa fondata. Ciò perchè l'art. 23 del Trattato è estraneo all'oggetto in esame, contemplando esso nel 1° comma le sentenze emanate dai tribunali della Città del Vaticano, come si è visto, e nel secondo comma le sentenze relative a persone ecclesiastiche o religiose e concernenti materie spirituali o disciplinari. E quanto al Concordato, se proprio per il 1° articolo dello stesso l'Italia assicura alla Chiesa l'esercizio della sua giurisdizione in materia ecclesiastica in conformità alle norme successive, poichè la Chiesa esercita tale giurisdizione anche attraverso i tribunali sedenti fuori d'Italia, non potrebbe non riconoscersi anche alle sentenze da questi emesse nelle cause di nullità di matrimonio l'applicabilità di quanto è disposto nell'art. 34.

Per questi motivi, cassa, ecc.

## CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE.

Sezioni unite civili; sentenza 15 marzo 1948, n. 401; Pres. FERRARA P. P., Est. ANICHINI, P. M. DE VILLA (concl. conf.); Proc. gen. Corte Suprema di Cass. c. Negro.

(Sent. denunciata nell'interesse della legge: App. Torino 18 giugno 1947)

**Legge, regolamento e decreto — Decreti legislativi emanati dal Governo in base al decreto legislativo luog. 16 marzo 1946 n. 98 — Sindacato giurisdizionale sulla costituzionalità** (D. legisl. luog. 16 marzo 1946 n. 98, sulla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche, art. 3).

**Locazione di cose — Fondi rustici — Controversie sulla traduzione in danaro dei canoni di affitto di qualunque specie — Commissioni arbitrali previste dal decreto legisl. pres. 1° aprile 1947 n. 277 — Costituzione** (D. legisl. 1° aprile 1947 n. 277, provvedimenti in materia di affitto di fondi rustici, art. 9, 10, 11, 12).

*Al giudice ordinario spetta il sindacato giurisdizionale sulla costituzionalità dei decreti legislativi, emanati dal Governo sulla base del decret. legisl. luog. 16 marzo 1946 n. 98, allo scopo di controllare l'osservanza dei limiti posti al potere legislativo attribuito al Governo. (1)*

*Fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione non era « materia costituzionale », sottratta al potere legislativo attribuito al Governo dall'art. 3 del decret. legisl. 16 marzo 1946 n. 98, la istituzione di giurisdizioni speciali; e pertanto non sono incostituzionali le disposizioni del decreto legisl. 1° aprile 1947 n. 277, con le quali furono istituite commissioni arbitrali per la definizione di controversie tra locatori e affittuari di fondi rustici circa la traduzione in danaro del canone di affitto di qualsiasi specie. (2)*

(1) Pubblichiamo il testo del ricorso accolto dalla S. C. con la presente sentenza, ed esteso dall'Avvocato generale O. DE VILLA.

Con la sentenza 10 maggio 1947-18 giugno 1947, che ora s'impugna nell'interesse della legge, la 1ª Sezione della Corte di appello di Torino, qualificando materia costituzionale, sottratta all'attività legislativa del Governo, la istituzione di commissioni arbitrali per la decisione di determinate controversie relative a canoni d'affitto di fondi rustici, ha ritenuto la incostituzionalità del decreto legislativo 1° aprile 1947 n. 277. (Omissis)

Il ricorso contro la predetta sentenza è qui proposto, affinché il sindacato giurisdizionale, dovendo cedere di fronte alla esplicita previsione di un prevalente controllo politico, sia contenuto nei giusti limiti ad evitare qualunque eccesso. (Omissis)

Nel decreto legisl. luog. 16 marzo 1946 n. 98, contenente integrazioni e modifiche alla facoltà del Governo di emanare norme giuridiche, premesso (art. 1 comma 4) che, dalla proclamazione dei risultati del referendum fino all'elezione del Capo provvisorio dello Stato, le relative funzioni saranno esercitate dal Presidente del consiglio dei ministri in carica, è poi disposto all'art. 3 che durante il periodo della Costituente e fino alla convalidazione del Parlamento il potere legislativo resta delegato al Governo, salva la materia costituzionale e ad eccezione delle leggi elettorali e delle leggi di approvazione dei trattati internazionali, le quali saranno deliberate dall'Assemblea. Il Governo potrà sottoporre all'Assemblea qualunque altro argomento, per cui ritenga opportuna la deliberazione della medesima, verso la quale è responsabile. Per l'art. 6 i provvedimenti legislativi, che non siano di competenza dell'Assemblea costituente, deliberati nel periodo di cui all'art. 3, devono essere sottoposti alla ratifica del nuovo Parlamento entro un anno dalla sua entrata in funzione.

L'ampia attività esercitata dal Governo, quale organo di legislazione ordinaria (anche all'infuori dei casi di urgente ed assoluta necessità), non può ritenersi delegata secondo la espressione impropria, usata nel preambolo e nell'art. 4 decret. legisl. 1946 n. 98, mancando un organo legislativo delegante volta per volta con precisazione di oggetto e di limiti, nè potendosi ammettere la finzione di una delega implicita da farsi risalire alla legge 31 gennaio 1926 n. 100, mentre in realtà si è verificata soltanto una riserva od un auto-conferimento temporaneo al Governo dell'attività legislativa.

La Corte, ecc. — Osserva che il ricorso propone all'esame della Corte due questioni che, nella loro più precisa impostazione, possono essere così enunciate: 1° se la autorità giudiziaria sia legittimata a conoscere della costituzionalità del decreto legisl. 1° aprile 1947 n. 277; 2° se sia giuridicamente corretta la decisione impugnata colla quale fu ritenuto incostituzionale il decreto legisl. 1° aprile 1947, per avere istituito una giurisdizione speciale: e cioè le commissioni agrarie arbitrali formate e disciplinate secondo le norme di cui agli art. 9 a 13, de-

Ciò spiega perchè i criteri di controllo riferentisi alle leggi delegate non siano applicabili ai decreti legislativi emessi in questo periodo, e come siano fuor di luogo i considerandi della sentenza impugnata, nei quali si parla di *delega*, concessa al potere esecutivo in situazioni eccezionali, ad emanare norme di legge; e si afferma la facoltà dell'autorità giudiziaria, nell'esercizio del sindacato giurisdizionale, di accertare se gli atti del Governo, emanati in forza di delega e con valore di legge, siano contenuti nella delega stessa, oppure ne abbiano ecceduto i limiti. Ma, ove pure si trattasse di delega, il controllo del potere legislativo sarebbe prevalente su quello del potere giudiziario, che può esercitarlo nella sola ipotesi di mancanza di delegazione, oppure di assoluta diversità del contenuto della delega da quello del provvedimento, venendo meno allora gli estremi essenziali per l'esistenza di una legge delegata (vedi ROMANO, *Corso di dir. costituz.*, XIX, 279).

Il controllo del potere legislativo sui decreti legislativi emanati dal Governo consiste nell'obbligo di quest'ultimo sia di rispondere verso l'Assemblea costituente, sia di sottoporli alla ratifica del Parlamento futuro. Fu presto attuato praticamente il principio della responsabilità verso l'Assemblea, convenendosi fra questa ed il Governo, ed eseguendosi di fatto, la trasmissione alle apposite Commissioni dell'Assemblea di tutti gli schemi di provvedimenti legislativi, se pur estranei alla di lei competenza, eccezion fatta per i casi urgentissimi (vedi il resoconto sommario dell'Assemblea costituente, seduta 25 luglio 1946, pag. 15; aggiunte al Regolamento per le Commissioni dell'Assemblea costituente; Commissioni permanenti per l'esame dei disegni di legge, pag. 45 e 46; Lettera 3, IV, 1947 della Presidenza del consiglio dei ministri alla Presidenza dell'Assemblea costituente; AZZARITI, *Leggi ordinarie e leggi costituzionali nelle loro forme recenti*, in *Foro it.*, 1947, IV, 122 e seg. n. 7). I provvedimenti restituiti dalle Commissioni, con segnalazione particolare della loro importanza tecnica o politica, sono stati presentati all'Assemblea come disegni di legge. È, pertanto, manifesto che non può farsi distinzione di materia quando, col restituire il progetto al Governo per la sua emanazione in forma di decreto legislativo, l'Assemblea sia venuta ad escludere, sia pure implicitamente, che il contenuto di tale progetto potesse incidere comunque sulla materia di sua competenza, riconoscendolo, invece, di competenza governativa. Anche a voler ammettere che tale prassi non sia stata seguita per il decreto legislativo 1947 n. 277, non per ciò, pendente il controllo del futuro Parlamento, si poteva senz'altro esercitare su quel provvedimento il sindacato dall'autorità giudiziaria con eventuale contrasto tra la sua dichiarazione d'incostituzionalità e la definitiva risoluzione da parte del predetto organo, che, esaminando e ratificando il provvedimento, ne ritenesse invece la validità ed efficacia.

Si afferma nella sentenza di merito che il decreto legisl. 1° aprile 1947 ha legiferato nella vietata materia costituzionale, derogando alla organizzazione giurisdizionale dello Stato e modificando i poteri e le funzioni delle autorità giudicanti, sia col sottrarre determinati cittadini ai loro giudici naturali, sia col privare gli organi ordinari della loro propria giurisdizione, attribuendola invece ad organi nuovi e diversi con l'istituzione delle commissioni arbitrali.

L'eccezione della materia costituzionale, riservata alla Costituente insieme con le leggi elettorali e con quelle di approvazione dei trattati (pur considerate costituzionali secondo l'art. 12 dell'abrogata legge 9 dicembre 1928 sul Gran Consiglio del fascismo) rende necessario precisare quale sia la materia costituzionale devoluta all'Assemblea costituente, se questa Assemblea abbia esclusiva competenza per emanare le predette leggi o anche modificarle, se e quale forma particolare debba osservarsi per le leggi stesse.

Definire la materia costituzionale (di cui soltanto con la legge sul Gran Consiglio fu data una enumerazione, ritenuta dimostrativa) non è cosa facile, se vi si vogliono comprendere tutte le norme disciplinanti le funzioni fondamentali dello Stato, siano incluse oppure no in un testo formale di Costituzione.

L'indagine su tale materia apporta risultati più sicuri e positivi, interpretando l'espressione «salva la materia costituzio-

mandando loro la cognizione delle controversie, anche pendenti davanti all'autorità giudiziaria ordinaria, tra locatori e affittuari di fondi rustici, il cui oggetto fosse la traduzione in danaro del canone d'affitto, di qualunque specie, relativo alle annate agrarie 1943-44 e 1944-45.

Per la risoluzione delle due questioni il decreto 1° aprile 1947 dev'essere esaminato nel quadro dell'ordinamento giuridico costituzionale del tempo in cui fu emesso: cioè delle norme sopravvissute dello Statuto albertino, del decreto legge 25 giugno 1944 n. 151 e del decreto legisl.

nale », di cui all'art. 3 decr. legisl. 1946 n. 98, nel senso più logico di materia da includersi nel testo formale della nuova Costituzione, ed espressamente attribuita alla competenza dell'Assemblea e perciò necessariamente sottratta all'attività legislativa del Governo. Questo, restringendo la propria attività, intese soltanto astenersi dall'inviare la sfera di azione riservata all'Assemblea costituente, come sarebbe avvenuto se avesse concorso, con propri decreti legislativi, alla formazione del nuovo ordinamento costituzionale, eventualmente contraddicendovi, o comunque pregiudicandolo.

Che la materia costituzionale debba intendersi così concretamente ristretta in rapporto all'art. 3 del predetto decreto legislativo, lo si arguisce non solo dalla esplicita menzione aggiunta delle leggi elettorali e di quelle di approvazione dei trattati internazionali, il cui carattere costituzionale non si può disconoscere, ma ben anche dal riflesso che, fra le varie leggi approvate dall'Assemblea separatamente dal testo della Costituzione, quelle ritenute costituzionali vere e proprie ne contengono la qualifica espressa con distinta ed autonoma numerazione (es. legge costituzionale 21 febbraio 1947 n. 1; legge costituzionale 17 giugno 1947 n. 2, che stabiliscono proroghe alla durata della Costituente). Ciò fa ritenere che l'Assemblea non abbia considerato di prevalente carattere costituzionale le altre leggi da essa deliberate e meno ancora i provvedimenti legislativi riservati al Governo.

L'art. 3 decr. legisl. 1946 n. 98 non specifica gli argomenti della materia costituzionale e ne rimette all'interprete la determinazione, che, come sopra si è detto, risulta invece dall'art. 12 dell'abrogata legge sul Gran Consiglio. Ove la enunciazione, contenuta in tale articolo, potesse valere come criterio per l'accertamento delle norme costituzionali, la mancanza di qualunque cenno esplicito porterebbe a escludere da questa categoria di norme tanto la istituzione di giurisdizioni speciali quanto l'estensione, con efficacia retroattiva, della competenza delle stesse giurisdizioni alle controversie pendenti innanzi ai giudici ordinari; sui quali argomenti si insiste nella sentenza impugnata per motivare l'affermata incostituzionalità del decreto in parola.

I divieti relativi a queste norme hanno carattere direttivo e non cogente, poichè contengono consigli, istruzioni, ammonimenti, da seguire come regole, senza tuttavia imporne la immutabilità nè la osservanza obbligatoria; che anzi, espressamente o per implicito, ammettono deroghe, purchè disposte con legge formale (v. ROMANO, *op. cit.*, XVIII, 2, 263 e 264).

Nessun provvedimento legislativo stabilisce che deroghe del genere debbano essere di esclusiva competenza dell'Assemblea costituente, la quale non può ritenersi investita in base alla semplice espressione «salva la materia costituzionale» (art. 3 comma 1°).

La forma dei decreti legislativi, riservata al Governo quale unica fonte dell'attività legislativa ordinaria, differisce dalla forma delle leggi riservate alla Costituente solo per il potere deliberante, che nel primo caso è il Consiglio dei ministri e nel secondo l'Assemblea, eccezion fatta per le due o tre leggi espressamente qualificate costituzionali, che si differenziano dalle altre per tale qualifica espressa, per la numerazione autonoma e per la mancanza di sanzione del Capo dello Stato.

In rapporto a tale situazione, è quanto meno discutibile che, con l'entrata in vigore del decreto legisl. luog. 1946 n. 98, il nostro ordinamento costituzionale provvisorio sia senz'altro divenuto rigido (mentre prima era flessibile), così da consentire un ampio sindacato giudiziario sia quanto alla competenza di un organo speciale per le deroghe a principi statutarî, sia quanto alla forma di tali deroghe. D'altronde, limiti al controllo giurisdizionale esistono anche negli ordinamenti a sistema rigido, nei quali possono essere pur contenute norme di semplice carattere direttivo e perciò derogabili anche con le leggi emanate in forma diversa da quella prescritta per le leggi costituzionali vere e proprie.

Riassumendo, la competenza per la materia costituzionale, secondo la interpretazione datane poc'anzi in riferimento all'articolo 3 decreto 1946 n. 98, riserva all'Assemblea costituente la emanazione di leggi formali e costituzionali vere e proprie, siano

16 marzo 1944 n. 98 che, dalla caduta del regime fascista fino all'entrata in vigore della Costituzione della Repubblica, furono la costituzione provvisoria in atto del nuovo Stato italiano.

Ora, a prescindere dalla definizione non univoca che di tale costituzione è stata data — e cioè di costituzione a carattere flessibile o a carattere rigido — ne sono, però, incontestabili le seguenti caratteristiche: in un primo tempo (art. 4 decreto 25 giugno 1944) l'attribuzione al Governo, finché non fosse entrato in funzione il nuovo Parlamento, dell'attività legislativa ordinaria, mediante decreti legisla-

esse rientranti nel testo della Costituzione, oppure inserite o da inserirsi in testi separati.

Per contro, fra i provvedimenti di legislazione ordinaria di sua normale competenza, il Governo può emanare, nella forma dei decreti legislativi con efficacia di leggi formali, anche norme deroganti a principi, che non abbiano forza cogente ma siano soltanto direttivi, specialmente nei casi di assoluta ed urgente necessità. Tali decreti sono sottoposti al controllo immediato dell'Assemblea costituente, oppure a quello futuro del nuovo Parlamento (art. 3 e 6 decreto 1946 n. 98). Il sindacato dell'autorità giudiziaria non si estende alla costituzionalità intrinseca della legge formale, perché il potere legislativo ha limiti non assoluti, ma removibili dagli stessi organi, che lo esercitano, e quindi la loro inosservanza non rende incostituzionale la legge. Il sindacato giurisdizionale sulla costituzionalità estrinseca, cioè sulla legalità dei vari atti, che formano la legge, è limitato agli atti del potere esecutivo, cioè alla promulgazione ed alla pubblicazione, ma non si estende a quelli di carattere legislativo, cioè alla approvazione delle Camere ed alla sanzione. Gran parte della dottrina esclude il sindacato giudiziario sul carattere costituzionale della legge, specialmente nei casi dubbi, non ammettendosi che l'affermazione dell'autorità giudiziaria sulla esistenza di tale carattere prevalga sulla negazione da parte degli organi legislativi (ROMANO, *op. cit.*, XXVIII, 2, 346 e 347).

È, comunque, precluso all'autorità giudiziaria il sindacato sulla urgente necessità del decreto legislativo, che importa un apprezzamento politico riservato al Governo ed agli organi legislativi: eccetto che nei casi, riconosciuti da una giurisprudenza non concorde, nei quali l'estremo della urgente necessità sia escluso da elementi estrinseci ed obiettivi dello stesso decreto (ROMANO, *op. cit.*, XX, 5, 288; SALTELLI, *Potere esecutivo e norme giuridiche*, parte 3<sup>a</sup>, capo 2<sup>o</sup>, n. 65, pag. 305 seg.; art. 3 legge 31 gennaio 1926 n. 100; Giurisprudenza della Corte Suprema: 1<sup>o</sup> sent. 555 del 1924, Pres. Tempestini, est. Gatti, p. m. Martini, *Foro it.*, 1924, I, 781; 2<sup>o</sup> sent. 1324 del 1925, Pres. Biscaro, est. Messa, p. m. Appiani, *id.*, 1925, I, 1016; 3<sup>o</sup> sent. 56 del 1926, Pres. Tempestini, est. Davos, p. m. Mancinelli, *id.*, Rep. 1926, voce *Legge*, n. 62; 4<sup>o</sup> sent. 2412 del 1936, Pres. D'Amelio, est. Colagrosso, p. m. Cipolla, *id.*, Rep. 1936, voce *cit.*, n. 7; 5<sup>o</sup> sent. 2277 del 1940, Pres. Miraulo, est. Martinez, p. m. Borghese, *id.*, 1940, I, 1035; 6<sup>o</sup> sent. 2488 del 1941, Pres. Miraulo, est. Pisani, p. m. Dalla Mura, *id.*, Rep. 1941, voce *cit.*, n. 18).

Alla stregua dei principi su esposti non regge l'assunto che, con la istituzione di commissioni arbitrali, il decreto legislativo 1947 n. 277 abbia derogato alle norme sull'ordinamento giudiziario, materia costituzionale sottratta alla competenza del Governo.

Gli art. 70 e 71 dello Statuto albertino, che valgono ad integrare il nostro ordinamento costituzionale provvisorio fino all'entrata in vigore della nuova Costituzione, stabiliscono che non si può derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di legge e che, nessuno potendo essere distratto dai suoi giudici naturali, non si possono creare, in conseguenza, tribunali o commissioni straordinarie. L'efficacia non cogente, ma direttiva, di tali disposizioni si trae dal riflesso che il divieto, in esse contenuto, va interpretato non solo precisando la distinzione fra giudici naturali e giudici straordinari od eccezionali, ma considerando inoltre tale divieto come limite al potere esecutivo e non al potere legislativo (ESPOSITO, *La validità delle leggi*, in *Annali dell'Univ. di Camerino*, 1934, cap. 2<sup>o</sup>, tit. 3<sup>o</sup>, § 6, pag. 372). E, mancando la specifica attribuzione ad un altro organo di una esclusiva competenza sulla materia, la deroga a tali divieti può essere stabilita anche dal Governo, nell'esercizio della potestà legislativa attribuitagli, con le forme e con i controlli previsti.

Il decreto legis. n. 277, come risulta dalla Relazione, fu emanato per la necessità di ovviare a casi di onerosità eccessiva per entrambe le parti, ritenendosi che le commissioni arbitrali potessero decidere le controversie insorte, con semplicità di procedura e sollecitudine maggiori che nei giudizi ordinari, e regolare meglio i rapporti fra locatori ed affittuari di fondi rustici, anche nell'interesse della produzione agricola. Tale essendo lo

tivi, con piena efficacia di leggi formali, senza distinzione di materia e all'infuori d'ogni sindacato sia parlamentare sia giurisdizionale; in un secondo tempo (art. 3 primo comma decreto 16 marzo 1946), e cioè durante il periodo della Costituente e fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione, la delega al Governo del potere legislativo, salva la materia costituzionale, e quella delle leggi elettorali e d'approvazione dei trattati internazionali, le quali avrebbero dovuto essere deliberate dall'Assemblea costituente.

Il decreto in esame 1<sup>o</sup> aprile 1947 si riconduce appunto

scopo insindacabile del provvedimento, non si comprende come questo abbia potuto derogare all'ordinamento giudiziario, rimasto integro ed applicabile alle cause di competenza dei giudici ordinari, mentre qui si trattava soltanto di regolare, con i mezzi più idonei, un complesso di rapporti economico-sociali, per cui era necessario ed urgente provvedere.

Non si contesta che le commissioni arbitrali, istituite col decreto in esame, siano vere e proprie giurisdizioni speciali, in quanto preordinate alle controversie devolute alla loro competenza, anche se già pendenti innanzi ad altri organi giudiziari; ed in quanto costituite dal presidente del tribunale o da un giudice delegato e da rappresentanti delle categorie interessate, scelti all'infuori della volontà delle parti, funzionanti con norme procedurali diverse da quelle del codice di rito civile ed autorizzati a pronunciare decisioni definitive ed esecutive, contro le quali è soltanto ammesso il ricorso per cassazione.

Come fu ritenuto in una autorevole sentenza non recente, ma non contraddetta dalla giurisprudenza successiva (Cassazione di Roma, Sez. un., 10 giugno 1918: Pres. Mortara, est. Biscaro, p. m. De Feo, *Foro it.*, 1918, I, 625) le giurisdizioni speciali sono diverse dai giudici e dalle commissioni straordinarie, di cui lo Statuto albertino vietava la istituzione, appunto per il loro carattere straordinario e temporaneo e perché chiamati a giudicare persone e fatti particolari. Invero le giurisdizioni speciali hanno poteri ordinari e permanenti di giudizio su determinate categorie di diritti e riguardo a tutti i soggetti, e sono quindi istituite validamente per legge, ed anche per decreto legge, non spettando all'autorità giudiziaria, ma al Parlamento, il sindacato sull'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo per motivi di urgenza.

In una nota alla sentenza in parola (*Giur. it.*, 1918, I, 1, 654) si rilevava la considerevole importanza pratica della massima stabilita, che poteva eliminare molte controversie sulla legittimità dei provvedimenti, relativi alla istituzione di speciali giurisdizioni, delle quali non era sempre chiara la utilità. Per altro, nella predetta nota, si riaffermava il principio che non spettava all'autorità giudiziaria il sindacato di costituzionalità o di legittimità sulla istituzione di tali giurisdizioni, se formalmente il Governo si era attenuto all'esercizio del potere, ormai riconosciutogli dal nostro diritto pubblico, di sostituirsi per ragioni di urgenza agli organi legislativi. E si noti che anche allora, come attualmente, si discuteva sulla legittimità di commissioni arbitrali per affitti di fondi rustici. (*Omissis*)

Gli altri pretesi motivi di incostituzionalità non sono che dirette conseguenze sia della giurisdizione speciale istituita e delle sue modalità di funzionamento, sia della retroattività conferita al provvedimento, che la istituiva. Le commissioni in parola non avrebbero potuto corrispondere all'intento per cui furono create, se avessero dovuto attenersi alle norme ordinarie di procedura e se le loro pronunce avessero dovuto sottostare a tutti i mezzi di impugnazione previsti nel codice di rito. Per ciò il loro funzionamento fu regolato in modo più semplice, più sommario e conforme alla procedura stabilita per altre giurisdizioni speciali. Col decreto legislativo in esame il Governo non ha, dunque, regolato alcuna materia costituzionale, ma solo quella degli affitti di fondi rustici.

Il principio della irretroattività delle leggi, risultante dall'art. 11 disp. prel. cod. civ., non è considerato costituzionale, ha carattere direttivo ed ammette deroghe, non potendosi vietare al legislatore di disporre in senso retroattivo, quando le circostanze ne consiglino la opportunità. Questa opportunità, rientrando esclusivamente nella valutazione riservata agli organi legislativi, eccede i limiti del sindacato giurisdizionale, così come li eccede la valutazione della discrezionalità dell'Amministrazione pubblica nel compiere gli atti di sua spettanza. Una legge retroattiva non si può quindi ritenere invalida solo per avere derogato al principio della irretroattività.

Nè può dirsi che l'efficacia retroattiva del decreto 1947 numero 277 violi comunque l'autorità dei giudicati, fatta salva espressamente negli art. 6 e 12, 1<sup>o</sup> comma del decreto stesso: così che le sentenze irrevocabili rimangono ferme in rapporto ai

alla delega del Governo enunciata nel primo comma dell'art. 3 del decreto legis. 16 marzo 1946 n. 98. Senonchè, per l'inesistenza d'un atto di delega e d'un organo legislativo delegante con una propria competenza istituzionale, e per l'inammissibile finzione d'una delega implicita derivante dall'art. 3 n. 1 della legge 31 gennaio 1926 n. 100, deve piuttosto, e più correttamente, parlarsi, anzichè d'una delega nel senso tecnico, di un'attribuzione diretta e temporanea di competenza legislativa, da parte del Governo a se stesso, giustificata da ragioni di neces-

casì già definiti giudiziariamente ed alle parti litiganti, conservando i loro effetti processuali ordinari, che non si estendono alle *res adhuc integras*, nè alle controversie pendenti, le quali, appunto perchè non risolte in modo definitivo, sono le sole deferite alle commissioni arbitrali, anche secondo le norme dello *jus superveniens*.

Tanto meno fu disconosciuto il principio dell'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge (art. 24 dello Statuto albertino), sol perchè identiche situazioni giuridiche, verificatesi nello stesso tempo, otterrebbero diversità di trattamento secondo che risultino già definite oppure siano in attesa di definizione giudiziaria. Sono queste conseguenze normali ed inevitabili di qualunque legge retroattiva che sostituisca una diversa legge anteriore sulla stessa materia. La situazione giuridica è regolata per ciascun caso dalla legge applicabile al momento, in cui avviene la definizione giudiziaria o convenzionale del rapporto, e la identità delle circostanze di fatto non può dar luogo ad altro che a semplici aspettative sotto un profilo esclusivamente politico e morale.

E neppure fu violato il principio della divisione dei poteri, poichè il Governo provvide bensì all'istituzione della giurisdizione speciale in oggetto, regolandone il funzionamento secondo le esigenze della materia attribuita alla sua competenza, ma non modificò affatto l'ordinamento giudiziario, rimasto integro per i giudici ordinari e per la normale procedura, e si guardò bene dall'annullare o revocare sentenze definitive dell'autorità giudiziaria: nel qual caso soltanto avrebbe invaso la sfera delle attribuzioni di tale autorità.

Nè occorre qui ripetere che la sottrazione di determinate controversie ai giudici ordinari, per devolverle a giurisdizioni speciali, può costituire inosservanza di una norma direttiva, ma non indebita ingerenza nel campo della materia costituzionale.

Concorrono nel caso tutti gli estremi per l'esperibilità del ricorso nell'interesse della legge a norma dello art. 363 cod. proc. civile.

CRISTOFORO DE VILLA.

..

#### (1-2) Ancora sulla costituzionalità del decreto legis. 1° aprile 1947 in materia di affitto di fondi rustici.

È da segnalare questa sentenza, con la quale le Sezioni unite della Corte di cassazione, su ricorso proposto dal Procuratore generale, cassano nell'interesse della legge la sentenza 10 maggio-18 giugno 1947 della Corte di appello di Torino riportata in questa rivista, *retro*, 40, con mia nota.

La Corte di appello di Torino aveva ritenuto incostituzionale il decreto legis. 1° aprile 1947 n. 277, in quanto istituiva commissioni arbitrali per la risoluzione delle controversie tra locatori e affittuari di fondi rustici, che avessero per oggetto la traduzione in danaro dei canoni d'affitto di qualunque specie. La tesi accolta dalla Corte di appello era stata sostenuta in un parere del prof. CROSA e BODDA pubblicato in *Giur. it.*, 1947, I, 2, 242 e seg., e su di essa ha insistito anche posteriormente il CROSA, in *Giur. it.*, 1948, IV, 1 e seg. Ma a me parve che la tesi non fosse sostenibile sotto nessun aspetto, come subito avvertii (ved. AZZARITI, *Leggi ordinarie e leggi costituzionali nelle loro forme recenti*, in questa rivista, 1947, IV, 132, in nota), e successivamente esposi ampiamente le ragioni di questo mio avviso nella citata nota.

La importanza del principio che il problema involge e le vaste ripercussioni della decisione della Corte di appello di Torino sulla sistemazione dei rapporti giuridici nel campo dell'agricoltura, giustificano il ricorso nell'interesse della legge che con vigile cura il Procuratore generale ha ritenuto di proporre, per fare in modo che intervenisse sollecitamente la parola chiarificatrice della Corte di Cassazione ad eliminare le incertezze e a dare sicura base alle transazioni degli agricoltori interessati.

¶ Sono lieto che l'autorità delle Sezioni unite abbia confermato in pieno tutte le considerazioni che esposi nei due miei scritti citati.

La sentenza pone innanzi tutto in chiaro che la così detta

sità, ma contenuta dentro i limiti sopra ricordati che particolarmente la caratterizzano.

Ed è proprio per controllare non quelle ragioni di necessità, per le quali non è ammesso altro sindacato che quello politico del Parlamento, ma l'osservanza dei limiti liberamente imposti dal potere esecutivo all'attribuitosi potere legislativo, che il potere giudiziario legittimamente interviene per esercitare il suo sindacato giurisdizionale. Vale a dire che il fondamento giuridico della competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria a controllare, sotto il

delega al Governo, enunciata nell'art. 3 del decreto legis. 16 marzo 1946 n. 98, non è una vera e propria delegazione in senso tecnico, ma è un'attribuzione diretta, se pure temporanea, di competenza legislativa. Di conseguenza i provvedimenti legislativi emanati dal Governo in base all'art. 4 del decreto legge 25 giugno 1944 n. 151 e al decreto legislativo su menzionato non sono decreti delegati, previsti e disciplinati nell'art. 3 n. 1 della legge 31 gennaio 1926 n. 100, come generalmente si è affermato (vedi per es. CROSA e BODDA, *loc. cit.*), ma sono da considerare quali vere e proprie leggi formali. Questo è precisamente quanto cercai di dimostrare nel primo dei due scritti citati (n. 4 e 5) contro il parere dei più; e vedo che la stessa opinione fu espressa dal Procuratore generale DE MARTINI, in *Foro it.*, 1947, I, 546 e poi anche dal PIERANDREI, in *Giur. it.*, 1947, I, 1, 337 e dal BARILE, in *Foro pad.*, 1947, 585. Ne dissente il CROSA, che recentemente è ritornato sull'argomento per sostenere il contrario, costretto peraltro a forzare, deformandolo, il concetto tecnico di delegazione legislativa, allo scopo di far rientrare in essa genericamente qualsiasi attribuzione o assunzione di potestà legislativa (in *Giur. it.*, 1948, IV, 1 e seg.): il che, se fosse vero, dovrebbe portare a considerare come decreti delegati anche i decreti legge! Questo sforzo è da lui compiuto, perchè egli crede che non sia possibile ammettere il controllo giudiziario sui detti provvedimenti, se non considerandoli come decreti delegati.

Anche su questo problema si sono pronunciate le Sezioni unite, le quali hanno bene precisato che, col negare a quei provvedimenti il carattere di decreti delegati, riconoscendoli quali leggi vere e proprie, non si esclude affatto la possibilità del sindacato giurisdizionale sulla loro costituzionalità, perchè, quando siano posti limiti al potere legislativo, l'autorità giudiziaria deve controllare se quei limiti sono stati osservati.

L'insegnamento è esatissimo e merita di essere ben considerato dagli studiosi. Troppo facile sarebbe il compito del giurista, se bastasse ricordare le regole correnti per farne meccanica applicazione in ogni caso. Bisogna rendersi conto del contenuto di quelle regole, cercarne la ragione giustificatrice, e solo allora diventa possibile esaminare se e fino a qual punto siano da applicare nei diversi casi. Se nel nostro ordinamento tradizionale non fu mai ammesso il sindacato giurisdizionale sulla costituzionalità delle leggi, ciò avvenne perchè quell'ordinamento non poneva alcun limite al potere legislativo. Ma quando a questo siano posti limiti giuridicamente vincolanti, il sindacato giurisdizionale si impone. Si impone tanto che la nuova Costituzione, avendo impedito al legislatore ordinario di modificare le norme della Costituzione e in generale di emanare leggi costituzionali, per le quali richiede forme speciali (art. 138), ha organizzato *ex professo* il sindacato giurisdizionale, creando un apposito organo, elevatissimo, perchè lo eserciti (art. 134).

La sentenza, passando quindi ad esaminare l'accusa di incostituzionalità mossa al decreto legis. 1° aprile 1947, ricorda che l'art. 3 del decreto legis. 16 marzo 1946 esclude dalla potestà legislativa del Governo la «materia costituzionale»; ma nega che in questa possa rientrare l'ordinamento giudiziario, rilevando esattamente che, se è stabilito che le norme concernenti tale ordinamento non possono essere disciplinate che per legge, ciò non vuol dire che esse per questo siano materia costituzionale. Anche su questo punto la erronea tesi contraria, che la Corte di appello di Torino aveva accolta, è stata rettificata.

Infine, la Corte esclude che secondo lo Statuto albertino e secondo le norme, che di questo sono sopravvissute alla caduta del regime fascista, la istituzione di giurisdizioni speciali costituisca materia costituzionale. L'equivoco in cui si incorre nello invocare l'art. 71 dello Statuto albertino, per dedurre da esso il divieto di istituzione di giurisdizioni speciali, è stato messo bene in luce dalla sentenza, dove è spiegato esattamente che i tribunali o commissioni straordinarie, di cui il detto articolo vieta la istituzione per non distogliere alcuno dal suo giudice naturale, non hanno nulla a che vedere con le giurisdizioni speciali, che siano regolarmente istituite con legge.

Su tutti questi punti non ho che da riportarmi alle osservazioni fatte in nota alla sentenza della Corte di appello di Torino (*retro*, col. 40). Mi compiacchio che siano ormai diradati gli

profilo della loro costituzionalità, i provvedimenti legislativi emessi in base al decreto 16 marzo 1946, e così anche il decreto 1° aprile 1947, deve ricercarsi in quella esigenza di garanzia e di tutela dei diritti soggettivi del singolo che, contro la violazione del divieto posto al potere esecutivo d'esercitare, in determinate materie, l'attività legislativa, di cui era provvisoriamente investito, è sempre espressione, anche nel decreto 16 marzo 1946, del permanere del principio fondamentale della separazione dei poteri.

Nella fattispecie il sindacato dell'autorità giudiziaria ha per oggetto l'indagine se il decreto legisl. 1° aprile 1947 n. 277 abbia, colle sue norme di cui agli art. 9 a 13, istitutive d'una giurisdizione speciale, legiferato in «materia costituzionale».

Il concetto racchiuso in tale espressione si riconduce all'autolimitazione che il potere esecutivo aveva posto alla funzione legislativa, che s'era attribuita. Essendo, cioè, scopo di quei limiti, nel periodo della Costituente e fino all'entrata in vigore della Costituzione, l'esclusione di qualsiasi atto, avente efficacia di legge, da parte del Governo, che potesse pregiudicare il nuovo ordinamento giuridico e la nuova organizzazione dello Stato, è «materia costituzionale», oggetto del divieto del decreto 16 marzo 1946, quella che appunto avrebbe potuto incidere in quel nuovo ordinamento e in quella nuova organizzazione, mediante una violazione dei principi, sopravvissuti dallo Statuto albertino, o enunciati dai decreti 25 giugno 1944 n. 151 e 16 marzo 1946 n. 98, che costituivano il provvisorio ordinamento costituzionale dello Stato. «Materia costituzionale», nel concetto del decreto 16 marzo 1946, corrispondente, del resto, al prevalente e comune concetto giuridico politico, è, perciò, ogni disposizione che attenga all'essenza dei poteri fondamentali dello Stato, alla loro disciplina giuridica, alla reciproca posizione, ai loro rapporti, o che rifletta le loro funzioni (esecutive, legislative, giudiziarie) per le quali, in coordinata attività, si manifesta la stessa giuridica esistenza unitaria dello Stato. Non vi rientra, perciò, l'ordinamento giudiziario: e, in conseguenza, non pone in essere una violazione della materia costituzionale l'istituzione di giurisdizioni speciali.

Tali affermazioni traggono fondamento da due rilievi:

1° che, s'è principio fondamentale (art. 70 Statuto albertino; 7 r. decreto 30 dicembre 1923 n. 2786; ultimo comma legge 31 gennaio 1926 n. 100) che le norme concernenti l'ordinamento giudiziario e la competenza dei giudici non possono essere disciplinate se non per legge, sicchè non sono materia per atti del potere esecutivo, non può dirsi, per questo, che sono materia costituzionale. Ciò si ricava non tanto dalla constatazione, insufficiente ma significativa, che l'ordinamento giudiziario 30 gennaio 1941 n. 12 non fu sottoposto al parere preventivo del Gran Consiglio che, in quel tempo, per la legge 9 dicembre 1928 n. 2693, doveva essere richiesto per le leggi di carattere costituzionale; quanto dalla considerazione d'ordine generale, e perciò assorbente, che la legge sull'ordinamento giudiziario non è presupposto dell'esercizio della funzione

giudiziaria, cioè d'una delle funzioni colle quali lo Stato manifesta ed attua la sua volontà, ma è soltanto disciplina interna di quella funzione e del potere che vi corrisponde, in sè considerato, nella sua organizzazione e nella sua isolata attività. Sicchè la materia, che l'ordinamento giudiziario disciplina, può bensì ricondursi sotto il concetto di norme direttive cui debba essere prestata osservanza; ma non di norme cogenti assertrici di principi costituzionali, rispetto alle quali trovi applicazione il divieto posto dall'art. 3, 1° comma, decreto 16 marzo 1946, all'attività legislativa del Governo;

2° che, se per le norme sopra richiamate (art. 70 Statuto albertino; 7 r. decreto 30 dicembre 1923 n. 2786; ultimo comma legge 31 gennaio 1926 n. 100) non possono crearsi, per atto del potere esecutivo, tribunali ordinari o straordinari, nè stabilirsi le loro competenze; con atto del potere legislativo possono, invece, sempre istituirsi organi di giurisdizione speciale e dettarsi le norme del loro funzionamento colla sola limitazione (art. 71 Statuto albertino) che nessuno può essere distolto dai suoi giudici naturali.

Nell'enunciazione di questo principio si contrappone il concetto di tribunali straordinari a quello di tribunali ordinari: gli uni creati con norme eccezionali, per persone e per casi determinati, collo scopo di sottrarre determinati cittadini ai loro giudici precostituiti; gli altri sorti e disciplinati da norme preordinate di carattere e d'applicazione generale. In questa seconda specie restano comprese le giurisdizioni speciali. Le quali, sono bensì istituite per la specialità di talune materie; hanno generalmente una composizione difforme da quella degli organi giudiziari comuni, prevista dall'ordinamento giudiziario e dal diritto processuale; hanno una competenza in deroga di quella degli organi anzidetti, ma con ciò non esprimono e non attuano che una modificazione della struttura e della disciplina interna dell'organo cui la speciale giurisdizione è demandata, senza comunque toccare i rapporti del potere giudiziario cogli altri poteri dello Stato e senza incidere nella loro essenza e nelle rispettive funzioni. Perciò rispondono a quel concetto di giudici naturali, la cui istituzione mediante legge è sempre consentita senza violazione d'alcun principio costituzionale. È appena da ricordare, infatti, che anche tra le leggi aventi carattere costituzionale, elencate nell'art. 12 della legge 9 dicembre 1928 n. 2693, non ve n'è alcuna che si riferisca all'istituzione di giurisdizioni speciali. E, del resto, nelle numerose decisioni emesse da questa Suprema Corte, per regolare la competenza dell'autorità giudiziaria ordinaria rispetto a quella di giurisdizioni speciali, non è stata mai posta in dubbio, dal punto di vista costituzionale, la legittimità della loro istituzione, il cui riconoscimento doveva considerarsi sicuro, se pure implicito.

Vero è che la Costituzione della Repubblica, riaffermando nell'art. 25 il principio che nessuno può essere distolto dal giudice naturale precostituito per legge, nega, all'art. 102, che possano essere istituiti non solo giudici straordinari, ma anche giudici speciali: sicchè, per l'avvenire, giurisdizioni speciali, anche aventi carattere e scopi simili a quelli delle commissioni agrarie in oggetto, non potranno essere create.

Ma la Costituzione non abroga, neppure come *ius superveniens*, il contrario principio vigente nel momento in cui la sentenza della Corte d'appello di Torino venne pronunciata: perchè di quel principio permane l'efficacia, in via transitoria, per cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione, fintanto che si procederà alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti (articolo VI disp. trans. della Costituzione).

Sugli altri argomenti invocati dalla sentenza impugnata per convalidare la decisione d'incostituzionalità del decreto 1° aprile 1947 n. 277, e cioè sull'asserito disconoscimento del principio e della garanzia del doppio grado di giurisdizione e sulla dichiarata retroattività del decreto colla conseguente pretesa abolizione dell'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, è irrilevante soffermarsi: perchè

equivoci, sui quali si poté fondare la erronea tesi di una pretesa incostituzionalità del decreto legisl. 1° aprile 1947 in materia di fondi rustici, del quale potrà discutersi fin che si voglia la convenienza e l'opportunità, ma non la costituzionalità.

La soluzione sarebbe diversa — e la sentenza non ha mancato di notarlo — se la questione fosse esaminata alla stregua della nuova Costituzione. Questa ha opportunamente vietato la istituzione non solo dei giudici straordinari, ma anche dei giudici speciali (art. 102, 2° comma); ma la nuova disposizione non riflette le giurisdizioni speciali istituite prima dell'entrata in vigore della Costituzione, per le quali è disposto che dovrà procedersi alla loro revisione entro cinque anni (art. VI delle disposizioni transitorie). Le commissioni arbitrali che furono istituite con il menzionato decreto legislativo del 1947, possono quindi per ora continuare a funzionare legittimamente.

GAETANO AZZARITI  
Primo Presidente di Corte d'Appello.

detti argomenti restano assorbiti dalla ritenuta costituzionalità delle giurisdizioni speciali e dalla legittimità del decreto di loro istituzione.

Per questi motivi, cassa, ecc.

### CORTE SUPREMA DI CASSAZIONE.

Sezione III civile; sentenza 15 marzo 1948, n. 402; Pres. PELLEGRINI P., Est. GABRIELI, P. M. SANTONI (concl. conf.); Quaglietta (Avv. FARNARARO) c. Finanze (Avv. dello Stato PENTINACA).

(Sent. denunciata: App. Napoli 17 agosto 1944)

**Tasse ed imposte in genere — Decisioni della Commissione centrale delle imposte — Ricorso all'autorità giudiziaria — Termine — Decorrenza.**

*Il termine per ricorrere all'autorità giudiziaria avverso le decisioni della Commissione centrale delle imposte decorre dalla notifica della decisione, se l'imposta sia già stata iscritta a ruolo e questo sia stato pubblicato; decorre invece dalla pubblicazione del ruolo, se tale pubblicazione sia avvenuta dopo la notifica. (1)*

La Corte, ecc. — **Fatto.** L'Ufficio distrettuale delle imposte dirette di Napoli il 7 dicembre 1931 notificò a Quaglietta Michele fu Antonio l'accertamento del reddito di lire 2.900 cat. A interessi 5% su lire 58.000 dovutegli da Carbone Adriano e dall'ing. Marano in virtù della sentenza 22 novembre 1929 della Corte di appello di Napoli. Espletati i reclami del contribuente alla Commissione distrettuale e dell'Ufficio impositore alla Commissione provinciale, la Commissione centrale, su ricorso di entrambi, con dichiarazione 7 dicembre 1936, accolse il gravame dell'Ufficio, determinando il reddito tassabile in ragione del 5% sul capitale di lire 47.137,50 per il periodo 22 novembre 1927-29 gennaio 1933. La decisione venne noti-

(1) La sentenza riformata App. Napoli 17 agosto 1944, è riassunta in *Foro it.*, Rep. 1943-45, voce *Tasse in genere*, n. 97.

La limpida ed ampia motivazione giustifica pienamente la soluzione accolta da questa sentenza, la quale, se non trova precedenti giurisprudenziali *in terminis*, si uniforma però, come essa stessa opportunamente ricorda, al costante insegnamento del Supremo Collegio, secondo cui la pubblicazione del ruolo costituisce «la condizione necessaria alla quale è subordinata la possibilità stessa che si istituisca il giudizio in sede giudiziaria, che cioè il magistrato sia investito della potestà di giudicare sull'imposta esercitando il confronto fra la domanda proposta dal contribuente e la legge che si pretende violata» (sent. 12 luglio 1943, n. 1798, Finanze c. Staffler, *Foro it.*, Rep. 1943-45, voce *Tassa complementare*, nn. 23, 24). Ed anzi la giurisprudenza della Suprema Corte è stata così rigorosa da ritenere insufficiente, ai fini della proponibilità dell'azione del contribuente, la sola iscrizione a ruolo, anche quando si tratti di imposta i cui ruoli non sono soggetti a pubblicazione, nel qual caso, per rendere ammissibile l'azione giudiziaria, occorrerebbe la notifica della cartella esattoriale (citata sentenza, Finanze c. Staffler).

Ciò che invece lascia gravemente perplessi è l'atteggiamento assunto in questa vertenza dall'Avvocatura dello Stato che, dopo aver costantemente sostenuto, e con pieno successo, la tesi della indispensabilità della pubblicazione del ruolo, ha improvvisamente propugnato la tesi opposta: tale mutamento risponde ad una semplice esigenza tattica della causa o ad un meditato ripensamento dei rapporti tra la fase giudiziaria e quella amministrativa del processo tributario? Noi riteniamo essere questa seconda la interpretazione esatta del nuovo atteggiamento dell'Avvocatura, non volendo credere che questa abbia sostenuto, senza esserne convinta, una tesi nettamente antitetica a quella costantemente sostenuta in precedenza, e ciò al solo scopo di evitare una discussione nel merito della domanda proposta dal contribuente, domanda che perciò stesso si dovrebbe ritenere fondata.

Comunque il dubbio sussiste e solo la linea di condotta, che l'Avvocatura assumerà nelle prossime vertenze, permetterà di chiarirlo definitivamente.

A. B.

ficata il 18 gennaio 1937 a Quaglietta Antonio, frattanto succeduto al padre Michele, che la impugnò davanti all'autorità giudiziaria ordinaria con atto 8 gennaio 1938. Il Tribunale di Napoli (sent. 21 gennaio 1943) e la Corte di appello di Napoli (sent. 17 agosto 1944 notificata il 18 novembre 1944) dichiaravano inammissibile l'impugnativa, perchè proposta oltre sei mesi dalla notifica della decisione della Commissione centrale. La Corte ha ritenuto, che il termine di sei mesi concesso al contribuente per adire l'autorità giudiziaria ordinaria decorresse dalla notifica della decisione della Commissione centrale, indipendentemente dalla pubblicazione del ruolo contenente l'imposta.

Per l'annullamento di questa sentenza Quaglietta Antonio, con atto 13 aprile-2 maggio 1945, ha proposto ricorso per cassazione, denunciando la violazione degli articoli 6 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E; 53 legge imposta ricchezza mobile t. u. 24 agosto 1877 numero 4021; 120 relativo reg. 11 giugno 1907 n. 560; violazione per falsa intelligenza degli art. 34 legge 8 giugno 1936 n. 1231; 22 legge 7 giugno 1937 n. 1016. In relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civile. (*Omissis*)

Le Sezioni unite del Supremo Collegio, con sentenza di pari data, hanno dichiarato proponibile la domanda 8 gennaio 1938 del Quaglietta al Tribunale di Napoli contro la deliberazione 7 dicembre 1936 della Commissione centrale delle imposte, rinviando a questa Sezione semplice il ricorso per l'esame del merito e per la pronuncia sulle spese di quella fase del giudizio.

**Diritto.** — Con l'unico motivo di gravame il Quaglietta si duole, che la Corte di appello di Napoli, conformemente alla decisione del Tribunale, avrebbe dichiarato inammissibile, perchè proposto fuori termine, il ricorso contro la deliberazione 7 dicembre 1936 della Commissione centrale delle imposte. Secondo il deducente, il termine di sei mesi accordato al contribuente per adire l'autorità giudiziaria (art. 34, 1° comma, legge 8 giugno 1936 n. 1231) dovrebbe decorrere, anzichè dalla notificazione della cennata decisione, dalla pubblicazione del ruolo, nel quale è iscritta l'imposta contestata.

La deliberazione della Commissione centrale fu notificata il 18 gennaio 1937, l'impugnazione al Tribunale di Napoli fu proposta con atto 8 gennaio 1938, l'imposta venne iscritta a ruolo nel luglio 1937.

La censura merita accoglimento. Il Supremo Collegio è chiamato a decidere, se l'art. 34, 1° comma, legge 8 giugno 1936 n. 1231 abbia modificato l'art. 6, 1° comma, legge 20 marzo 1865 n. 2248, alleg. E, nel senso che il termine di sei mesi per impugnare la decisione della Commissione centrale delle imposte avanti l'autorità giudiziaria debba decorrere dalla notificazione della decisione della Commissione centrale, indipendentemente dalla pubblicazione del ruolo nel quale è stata iscritta l'imposta contestata (tesi dell'impugnata sentenza); ovvero se il termine debba decorrere dalla notifica della decisione, quando sia stato già pubblicato il ruolo, e dalla pubblicazione del ruolo, quando la decisione sia stata notificata anteriormente (tesi del ricorrente).

Il Supremo Collegio ritiene che la Corte di merito abbia errato, dichiarando inammissibile il ricorso. Invero dal coordinamento delle disposizioni abolitrici del contenzioso amministrativo emerge il divieto di adire l'autorità giudiziaria per questioni di imposte dirette, sino a che non abbia avuto luogo la pubblicazione dei ruoli (art. 6, 1° comma, legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E; art. 53, 2° comma, t. u. r. decreto 24 agosto 1877 n. 4021; articolo 120 regol. r. decreto 11 luglio 1907 n. 560). Con questa formalità e da tale momento sorge a favore del Fisco il titolo per riscuotere il tributo, e per il contribuente una eventuale situazione violabile del suo diritto soggettivo, che soltanto potrebbe legittimare l'intervento della tutela giurisdizionale. D'altra parte con le cennate leggi fondamentali, che regolano la coordinazione tra l'amministrazione attiva nel campo delle imposte, il contenzioso tributario e la giurisdizione ordinaria, si è inteso delimitare la sfera dell'accertamento del tributo dalla compe-