

imponere un massimo di garanzie giurisdizionali, conseguendone che l'azione della p.a., salva l'insindacabilità delle sue determinazioni di opportunità, non può mai, in ogni caso, sottrarsi al sindacato giurisdizionale, avanti il giudice ordinario od a quello amministrativo, l'ampiezza del potere discrezionale della p.a. rilevando sul piano della fondatezza della domanda e non su quello della legittimazione, che non può essere negata ad interessi personali che non siano giuridicamente irrilevanti o immeritevoli di tutela.

B) Il sistema istituzionale delineato nella Costituzione, e via via tradotto dal legislatore ordinario nella normazione organizzativa, è un modello pluralistico nel quale le scelte politiche, ed il funzionamento del sistema nel suo complesso, sono in larga parte la risultante dell'interazione, in termini di contenimento, di una molteplicità di aggregazioni sociali aventi stabile organizzazione, le quali sono portatrici di istanze sociali diverse e talora confliggenti.

Lungo codesta linea di movimento, la l. 27 dicembre 1977 n. 968, contenente principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia, prevede la presenza delle associazioni naturalistiche in seno agli organi inseriti nell'organizzazione di settore, rendendole corresponsabili dei processi decisionali in ordine alla gestione del patrimonio faunistico nazionale, dichiarato, con l'art. 1, patrimonio indisponibile dello Stato.

In particolare, l'art. 4 chiama le associazioni medesime — le più rappresentative fra quelle aventi base nazionale — a far parte del comitato tecnico venatorio nazionale, avente compiti di studio, di ricerca e proposti in materia di protezione dell'ambiente naturale e della fauna selvatica, mentre l'art. 5 prevede che nell'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative nella subietta materia le regioni e gli enti delegati (province, comunità montane, comuni singoli e associati) possono avvalersi dei pareri dell'Istituto nazionale di biologia della selvaggina, della partecipazione e della collaborazione delle associazioni naturalistiche e protezionistiche nazionali, di esperti in scienze naturali (zoologi ed ecologi) e delle associazioni professionali e sindacali degli imprenditori e dei lavoratori agricoli.

Nel solco di una giurisprudenza ormai consolidata (una parziale rassegna in Cons. Stato, sez. VI, 18 maggio 1979, n. 378, *id.*, 1980, III, 54) il Consiglio di Stato (sez. VI 16 maggio 1983, n. 353, *id.*, 1983, III, 136) ed il T.A.R. Friuli-Venezia Giulia (22 marzo 1984, n. 91, *id.*, 1985, III, 137) hanno ritenuto che l'associazione italiana per il World Wildlife Fund avesse la legittimazione a proporre ricorso per ottenere l'annullamento di provvedimenti amministrativi incidenti sul divieto di esercizio venatorio, e ciò in quanto tali provvedimenti venivano riconosciuti idonei a ledere quell'interesse protezionistico, del quale, ai sensi dell'art. 4 stessa legge ed in virtù del provvedimento di costituzione del comitato tecnico venatorio nazionale di cui alla norma stessa, l'associazione predetta è considerata portatrice, essendo stata chiamata a designare un membro del predetto comitato.

Il problema è ora quello di stabilire se un'altra associazione naturalistica avente i medesimi requisiti soggettivi dell'associazione italiana del World Wildlife Fund possa riconoscersi legittimata ad impugnare i provvedimenti amministrativi afferenti all'esercizio della caccia.

Il collegio ritiene di dover dare risposta affermativa.

Già si è visto che le associazioni naturalistiche possono essere chiamate non solo a far parte del comitato tecnico venatorio nazionale, ma altresì a dare la loro collaborazione alle regioni ed agli altri enti territoriali delegati per l'esercizio delle funzioni legislative ed amministrative nella subietta materia.

La previsione normativa è così ampia, e l'ambito della collaborazione così diffuso in termini geografici, che non è certo possibile ancorare la legittimazione processuale ad una specifica ipotesi di collaborazione che dall'associazione possa essere stata prestata in favore di uno qualsiasi dei tanti enti locali autorizzati a provvedere nella specifica materia. Di guisa che non la collaborazione di fatto — oltre tutto difficile da verificare, essendo possibile la sua estrinsecazione anche al di fuori di rapporti di natura formale — ma l'astratta capacità allo svolgimento di attività di collaborazione, secondo i parametri stabiliti dalla legge, può e dev'essere l'elemento sintomatico della legittimazione, in quanto elemento distintivo di una posizione soggettiva differenziata.

Secondo la legge, tale capacità è riconosciuta alle associazioni aventi stabile e non occasionale apparato organizzativo e per fine la protezione dell'ambiente naturale, e che abbiano altresì una base operativa a carattere nazionale; capacità, quindi, a formare la quale convergono requisiti associativi di tipo organizzativo, teleologico e spaziale, i quali, nel loro insieme, sono rivelatori di un congruo quoziente di rappresentatività.

A tutte le associazioni che siano dal giudice riconosciute in possesso dei predetti requisiti non può, dunque, non essere riconosciuta la legittimazione a ricorrere per ottenere l'annullamento di provvedimenti che si assumono non conformi alla disciplina normativa.

La soluzione qui accolta è oltretutto rivolta ad eliminare ogni disparità di trattamento fra situazioni giuridiche obiettivamente omogenee, in ossequio al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost., e secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, che ha ripetutamente ricordato come ci sia violazione del principio di uguaglianza quando, di fronte a situazioni obiettivamente omogenee, si abbia una disciplina giuridica differenziata, determinante discriminazioni arbitrarie ed ingiustificate (25 giugno 1981, n. 111, *id.*, 1981, I, 2903; 26 ottobre 1982, n. 171, *id.*, Rep. 1983, voce *Parte civile*, n. 8; 26 luglio 1979, n. 85, *id.*, 1979, I, 2294; e 25 marzo 1976, n. 57, *id.*, 1977, I, 588).

3. - Messi in chiaro i superiori principi, va ora verificato se la Lega per l'abolizione della caccia, che ha proposto il presente ricorso, abbia i requisiti necessari per stare in giudizio in veste di attore principale. L'art. 2 dello statuto associativo testualmente recita: « la lega ha lo scopo di promuovere l'abolizione della caccia, attuando tutte le iniziative giuridiche, politiche, culturali e informative idonee. Potrà, inoltre, attuare o favorire iniziative tendenti alla protezione degli animali e dell'ambiente in ogni suo aspetto ».

L'associazione ha una stabile organizzazione, un consiglio direttivo, ed ha la sua sede sociale in Roma, via S. Reparata 21; ha, altresì, carattere nazionale.

Essendo presenti tutti i requisiti che concorrono alla formazione della posizione legittimante, il collegio rigetta l'eccezione preliminare e ritiene quindi ammissibile il ricorso.

Reputa, tuttavia, incompleto il contraddittorio, ritenendo utile ai fini della decisione la chiamata in giudizio di almeno due fra le associazioni venatorie nazionali riconosciute, riservandosi, intanto, ogni ulteriore pronuncia nel rito, nel merito e sulle spese.

TRIBUNALE AMMINISTRATIVO REGIONALE PER IL LAZIO; sezione II; sentenza 2 marzo 1985, n. 430; Pres. CHIEPPA, Est. CORSARO; Felici (Avv. ZAMMIT) c. Comune di Anzio.

Requisizioni — Immobile di proprietà comunale — Destinazione ad alloggio — Illegittimità — Fattispecie.

*E illegittimo il provvedimento, da qualificarsi come requisizione temporanea in uso, col quale il sindaco, senza prevedere il termine finale della sua operatività, dispone lo sgombero da parte dell'assegnatario di immobile di proprietà comunale, per ricoverarvi altro nucleo familiare, in difetto di un'urgenza tale da precludere il tempestivo intervento del prefetto. (1)*

(1) Il fatto giudicato dalla sentenza in epigrafe pare evidenziare spunti di larga e consolidata riflessione in materia, seppur qui la novità, da un punto di vista dell'oggetto dell'atto autorizzativo, di minor risonanza casistica. Il fatto è dato da un'ordinanza sindacale che ordina lo sgombero di un'immobile, attribuito a una assegnataria, al fine di dar ricovero ad uno sfrattato. L'atto amministrativo è emanato a distanza di circa tre mesi dalla data del provvedimento pretorile di sfratto e circa tre mesi prima del termine di esecuzione dello stesso per il rilascio. Il contenuto dell'ordinanza dispone di « utilizzare l'appartamento » dell'assegnataria per ricoverarvi la famiglia dello sfrattato.

L'immobile in questione è (ancora) in proprietà dello stesso comune dal cui sindaco promana l'ordinanza. Il conflitto fra l'assegnataria e lo sfrattato viene, in sede di ordinanza, superato a favore del secondo in forza di una attuale « non utilizzazione » dell'alloggio assegnato; situazione in fatto decisamente negata dall'accertamento giudiziale che qui si annota. Infine il rappresentante legale *pro tempore* del comune elude l'ordinanza di sospensione del provvedimento impugnato, asserendone la « materiale impossibilità » di portarla ad esecuzione. Il dispositivo è di annullamento della ordinanza sindacale in quanto ritiene fondato il ricorso... « sotto molteplici profili » e dispone la trasmissione degli atti alla procura generale presso la Corte dei conti. La parte in diritto è costituita da una pluralità di censure di illegittimità del provvedimento sindacale, di per sé, quasi sempre, sufficienti a sorreggere il dispositivo di annullamento. Questa è caratteristica, certo non esclusiva, ma, particolarmente in materia di ordinanze sindacali, tale da rendere sicuramente più arduo per l'interprete, isolare e classificare con rigore la *ratio decidendi* della sentenza in epigrafe. Un primo gruppo di motivi sono argomenti interpretativi di sicura e consolidata tradizione, anche se non sempre di segno univoco e conforme. Fra questi ritroviamo la dichiarazione di incompetenza del sindaco per mancanza di presupposti di necessità e urgenza tali da consentire (*rectius*: legittimare), per impossibilità di un tempestivo interessamento del

**Diritto.** — Il ricorso è fondato sotto molteplici profili.

Innanzitutto il sindaco non poteva procedere a revocare o a sostituire la ricorrente nell'assegnazione dell'alloggio se non con le procedure previste dalle norme che regolano l'edilizia residenziale pubblica e nel rispetto delle competenze. In realtà il provvedimento, che dispone l'utilizzazione di un appartamento a danno di chi lo detiene in base ad un titolo valido ed operante, autorizzando l'uso della forza pubblica per l'immediata esecuzione

ne, con lo sgombrò delle cose rinvenute nell'appartamento allo scopo di ricoverare per esigenze (che si assumono) urgenti ed indilazionabili un altro nucleo familiare, deve essere inquadrato come provvedimento a carattere ablatorio, in quanto comprime o sopprime temporaneamente il diritto di uso dell'immobile da parte del legittimo assegnatario (senza che sia intervenuta alcuna revoca), sostanziandosi in requisizione d'uso temporanea dell'immobile. Né può avere rilevanza che la requisizione (così come

prefetto, un intervento « surrogatorio » — secondo la terminologia più diffusa — del sindaco. Il dibattito intorno ad una competenza propria del sindaco, o all'opposto, sussidiaria a quella prefettizia, è tema piuttosto risalente nel tempo (già T. MARCHI, *Gli uffici locali dell'amministrazione generale dello Stato*, in *Trattato Orlando*, Milano, 1907, II, 179 s., 382 s.) tema normalmente congiunto a quello in ordine alla duplice qualità del sindaco, come ufficiale di governo, ovvero quale capo dell'amministrazione locale. La giurisprudenza sul punto ci pare tuttavia né lineare, né univoca: forse attende un ulteriore sforzo di analisi, nonché nuova sintesi. A fronte di sentenze che ritengono competente il sindaco solo ove l'urgenza sia tale da non consentire l'immediato e tempestivo intervento del prefetto (essenziali: Cons. Stato, ad plen., 11 novembre 1980, n. 47, T.A.R. Lazio, sez. I, 9 maggio 1978, n. 444, *Foro it.*, 1981, III, 225, con nota di richiami; recentemente: Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 1984, n. 569, *id.*, Rep. 1984, voce *Requisizioni*, n. 4; per statuizione del giudice ordinario: Cass. 19 maggio 1982, n. 3082, *id.*, 1982, I, 2861, con nota di richiami; per dichiarazione espressa della qualità di ufficiale di governo, recentemente T.A.R. Liguria 23 giugno 1976, n. 209, *id.*, 1978, III, 205) nonché di altre che legittimano l'intervento sindacale ove il prefetto, pur avendone avuto la possibilità, non sia intervenuto tempestivamente (T.A.R. Lazio, sede Latina, 14 marzo 1980, n. 60, *id.*, 1981, III, 470); si possono ritrovare decisioni che, al contrario, ritengono sul punto la questione ancora aperta (Cons. Stato, sez. VI, 23 marzo 1982, n. 136, *id.*, 1982, III, 236, con nota di R. FERRARA; sez. IV 1° luglio 1977, n. 643, *id.*, 1978, III, 173, con osservazioni di A. ROMANO, *Le requisizioni fra sindaci, prefetti e giudici amministrativi*; che ben evidenziano lo stato della questione con spunti per il superamento) ed infine sentenze che esplicitamente ritrovano il discrimine della competenza in base al tipo di interessi pubblici che si vuole tutelare nel caso concreto, attribuendo, all'uno piuttosto che all'altro organo pubblico, la competenza ad emanare ordinanze contingibili ed urgenti, secondo la normale spettanza in via « istituzionale » degli interessi in concreto fatti valere (Cons. Stato, sez. IV, 6 dicembre 1985, n. 605, *id.*, 1985, III, 461, con nota di C. M. BARONE). Questa è la tendenza che pare sempre più imporsi come la soluzione più ponderata e facilmente generalizzabile, ma al contempo essa nasconde, nelle pieghe dell'argomentare, spunti per ulteriori sviluppi e capovolgimenti. E ancor presto per una sintesi, tuttavia si vuole richiamare l'attenzione sulla circostanza che se pare ormai acquisita la competenza del sindaco — quale capo della amministrazione locale — nel caso di motivi di interesse pubblico che attengono alla sanità (Cons. Stato, sez. IV, 6 dicembre 1985, n. 605, cit.), sarebbe sicuramente affrettato concludere, con perfetta simmetria, per una competenza sindacale solo sussidiaria (a quella prefettizia), a fronte di ordinanze sorrette da motivi di sicurezza pubblica. Analogamente non può ritenersi così conseguente che le materie indicate (dagli art. 153 t.u.l.c.p. del 1915; e 55 t.u. del 1934) in igiene, edilizia, polizia locale, debbano necessariamente esaurirsi, quanto al contenuto dei poteri conferiti, nelle competenze che, all'ente comune, demanda l'ordinamento (su polizia locale vedasi l'accento in SANTI ROMANO, *Comune*, voce del *Digesto italiano*, 1896-99, 717, a conforto di quanto esposto). Che sussista una competenza « propria » del sindaco all'emanazione di ordinanze contingibili ed urgenti, ove una norma dell'ordinamento attribuisca la stessa, già in via ordinaria, all'ente comune, è conclusione sicuramente da accogliere. Meno convincente parrebbe sostenere l'incompetenza — per giunta solo in via sussidiaria — del sindaco alla emanazione di ordinanze ove, già, la funzione in concreto esercitata, non rientri in quella attribuita in via « istituzionale » all'ente comune, se si ritenga che la norma attributiva di poteri di ordinanza possa attribuire poteri non spettanti agli organi del comune in via ordinaria (*rectius*: non contingibile ed urgente). Enunciato il problema non è qui possibile scendere in approfondimenti analitici e conclusivi. Si è voluto solo sottolineare quanto da una statuizione certa non sia possibile correttamente evincere, con argomento *a contrariis*, ulteriori conclusioni (cfr. T.A.R. Friuli-Venezia Giulia 18 ottobre 1979, n. 174, *Foro it.*, 1981, III, 371; in tema di sicurezza pubblica: Cass. 30 luglio 1980, n. 4883, *id.*, 1980, I, 2413; T.A.R. Campania 15 febbraio 1978, n. 125, *id.*, 1979, III, 49, con note di richiami; in tema di polizia locale: oltre a Cass. n. 4883/80 cit., vedasi Cass. 14 novembre 1975, n. 3833, *id.*, 1976, I, 1024, con nota di richiami).

L'esigenza, di un termine finale all'efficacia dei provvedimenti che dispongono la requisizione — secondo motivo di censura della sentenza — è enunciato quasi costante in giurisprudenza (per tutti Cons. Stato, sez. IV, 22 giugno 1976, n. 486, *id.*, 1977, III, 137; T.A.R. Basilicata 19 novembre 1983, n. 138, *id.*, Rep. 1984, voce *Requisizioni*, n. 8; per fattispecie relativa a provvedimento adottato a seguito di cessazione di rapporto di locazione dei locali adibiti a caserma dei carabinieri: Cons. Stato, sez. IV, 28 aprile 1954, n. 263, *id.*, 1954, III, 312; sez. V 4 marzo 1955, n. 321, *id.*, Rep. 1955, voce *Espropriazione per p.l.*, n. 204; 18 novembre 1949, n. 989, *id.*, Rep. 1950, voce *Requisizioni*, n. 33; per fattispecie relative alla mancata

prefessione di un termine nonché alla declaratoria di illegittimità per non utilizzo di mezzi privatistici meno onerosi per il privato: ad. plen. 9 luglio 1951, n. 6, *id.*, Rep. 1952, voce cit., n. 30); esso trova il fondamento in una diversa formulazione elaborata in sede di esercizio di poteri di ordinanza a contenuto indeterminato. Per quest'ultimo si è sempre parlato della necessità del carattere « temporaneo » del contenuto dell'ordine, individuabile principalmente: dalla situazione (storico-temporale) presupposto del provvedimento, ovvero direttamente dal carattere provvisorio del suo contenuto (Cons. Stato, sez. IV, 7 giugno 1977, n. 577, *id.*, 1978, III, 190; Cass. 14 novembre 1975, n. 3833, cit.; 6 luglio 1974, n. 1978, *id.*, 1974, I, 3041; con precisazione nella prima che il protrarsi della situazione presupposta non vale di per sé a smentire il carattere temporaneo; si vedano inoltre le due sentenze della Corte costituzionale 27 maggio 1961, n. 26, *id.*, 1961, I, 888; 2 luglio 1956, *id.*, 1956, I, 1051, con note di richiami).

Il termine, in materia di requisizioni, diviene dunque applicazione di quest'ultima alternativa, ponendosi forse, come portato normale, ma non esclusivo, del principio.

Il terzo motivo della decisione ritiene che, del potere in esame, non sia possibile far uso conforme ai limiti posti dall'ordinamento, ove quest'ultimo abbia già previsto « mezzi » « idonei » al conseguimento dell'interesse pubblico in concreto perseguito con l'emanazione del provvedimento contingibile ed urgente. Nell'economia della decisione questo ci pare motivo pregiudiziale ed assorbente. L'enunciato è stato, ed è, di larga e consolidata utilizzazione (per utili riferimenti, anche se la sentenza non è in termini, T.A.R. Piemonte, sez. II, 1° settembre 1984, n. 20, *id.*, 1985, III, 262; in particolare vedasi Cons. Stato, sez. IV, 10 novembre 1981, n. 871, *id.*, Rep. 1982, voce cit., n. 9; Trib. sup. acque 19 gennaio 1981, n. 4, *id.*, Rep. 1981, voce *Acque pubbliche*, n. 46) con l'evidente finalità di impedire lo svincolo dell'azione amministrativa dal principio di tipicità degli atti autoritativi. Per comprenderne la portata occorre precisare cosa debba intendersi per « mezzi » predisposti dall'ordinamento. La sua precisazione e canonizzazione ci fu offerta da un'autorevole dottrina italiana (G. MIELLE, *Le situazioni di necessità dello Stato*, in *Arch. dir. pubbl.*, 1936, 377 s.) in considerazione del rapporto con l'elemento teleologico dell'atto che l'enunciato intende esprimere. Il termine « mezzo », per l'uso che normalmente ne viene fatto, sta ad indicare principalmente il contenuto dell'atto autoritativo, che per il destinatario della ordinanza si evidenzia come limite della sua sfera giuridica tutelata dall'ordinamento, ove dal punto di vista dell'organo emanante si puntualizza come strumento giuridico per il raggiungimento del fine di interesse pubblico. Donde la conclusione che, ove l'interesse pubblico in concreto voluto perseguire con l'ordinanza di necessità e urgenza fosse conseguibile con « atti amministrativi tipici » (fra i quali devono ricomprendersi gli « atti necessitati », cioè a contenuto determinato, ma a presupposto necessitato: M. S. GIANNINI, *Potere di ordinanza e atti necessitati*, in *Giur. Cass. civ.*, 1948, I, 388) essa è sicuramente portatrice di un vizio di legittimità dell'atto. Fuori dalla massimazione, il principio assume concretezza, nel caso in esame, ove lo si coordini con l'altro che censura il provvedimento per mancanza dei presupposti di necessità e urgenza. I mezzi ordinari e, più propriamente per il caso in esame, le procedure, sono quelle poste agli art. 17 e 16 d.p.r. 30 dicembre 1972 n. 1035 che stabiliscono: la forma, la competenza, i presupposti (art. 17), nonché il procedimento (art. 16, 2° e 3° comma) per addivenire alla revoca dell'assegnazione di alloggi abbandonati per un periodo superiore a tre mesi. La precisazione non è ininfluente, poiché prevede la contestazione dell'addebito con termine (breve) all'assegnatario per la presentazione di deduzioni scritte e documenti a propria giustificazione.

L'urgenza non era tale da consentire deroghe. Diversamente opinando ogni procedura quasi-contenziosa diverrebbe facilmente inosservata dalla p.a.

Altri due motivi, analizzati dalla sentenza, possono essere ritenuti (il primo) di minor frequenza, o (il secondo) di minor importanza, casistica: a) la circostanza che, il bene oggetto di ordinanza sia in proprietà dell'ente emanante ed oggetto di assegnazione a terzi, non è di ostacolo a un provvedimento di requisizione in uso; b) eccesso di potere per erronea valutazione e/o travisamento degli elementi di fatto posti a base dell'emanazione dell'atto, in quanto il sindaco ha ritenuto l'alloggio non « utilizzato » dall'assegnataria, ove in sede di risultanze processuali si accertò « occupato » e « arredato ». Quanto al primo la decisione si libera del problema inquadrando l'atto nella categoria delle requisizioni ed inoltre richiamando il precedente dell'adunanza plenaria in tema di espropriazione (Cons. Stato, ad. plen., 19 luglio 1983, n. 21, *Foro it.*, 1984, III, 68, con nota di F. PIETROSANTI) che considera legittimo il provvedimento di esproprio di un diritto personale di godimento sovra un immobile già in proprietà del soggetto beneficiario dell'esproprio. Il punto di interesse, sicuramente occorrerebbe analizzarlo se l'ordinamento nel prevedere l'atto di requisizione (la sentenza cita l'art. 7 l. n. 2248 del 1865, all. E) intenda circoscriverne l'oggetto giuridico sottoposto ad ablazione al solo diritto di proprietà, o, invece,

l'espropriazione) sia effettuata su di un bene di proprietà dello stesso ente che procede all'ablazione, in quanto l'effetto ablatorio si ripercuote sul titolare del diritto di utilizzazione dell'immobile (v. Cons. Stato, ad. plen., 19 luglio 1983, n. 21, *Foro it.*, 1984, III, 68).

Il provvedimento di requisizione in uso adottato dal sindaco è privo dei presupposti che possono in astratto giustificarlo, perché le esigenze abitative del destinatario dell'utilizzazione sono tutt'altro che urgenti (da giustificare un intervento sostitutivo alla competenza in ipotesi istituzionale del prefetto: la materia degli sfratti e degli alloggi non rientra tra quelle di competenza regionale) in quanto la data dell'esecuzione dello sfratto era stata fissata contro Ruberto Anna Maria a oltre tre mesi (5 gennaio 1985: v. provvedimento del Pretore di Anzio es. 312/84, esibito dal ricorrente) dalla data del provvedimento del sindaco del 18 settembre 1984 e per di più era stata fissata fin dal 16 luglio 1984 a seguito di una formazione di precedente titolo esecutivo.

Si trattava in realtà di una esigenza tutt'altro che insorta improvvisamente ed imprevedibilmente per cui difettava il presupposto dell'assoluta urgenza (Cons. Stato, sez. IV, 25 marzo 1983, n. 158, *id.*, Rep. 1983, voce *Requisizioni*, n. 9).

Inoltre tenuto conto del complesso delle circostanze deve escludersi che il sindaco potesse legittimamente esercitare il potere di requisizione di immobile ai sensi dell'art. 7 della l. 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, in via sussidiaria, in quanto le circostanze non erano tali di urgenza ed imprevedibilità da non consentire l'intervento prefettizio (Cons. Stato, sez. IV, 18 luglio 1984, n. 569, *id.*, Rep. 1984, voce cit., n. 4; T.A.R. Veneto 7 maggio 1984, n. 128; T.A.R. Napoli 30 maggio 1984, n. 303 in fattispecie relativa ad alloggio a favore di sfrattato; T.A.R. Campania, sez. Salerno, 3 maggio 1984, n. 149; T.A.R. Puglia 2 dicembre 1983, n. 842; T.A.R. Sicilia, sez. Catania, 15 marzo 1984, n. 136; T.A.R. Lombardia 15 dicembre 1983, n. 105, in fattispecie relativa ad alloggio a favore di sfrattato; T.A.R. Veneto 26 gennaio 1984, n. 28).

Ancora è fondato il profilo del ricorso con cui si contesta la mancanza del termine finale di operatività, che serve per contenere il provvedimento nella natura di efficacia temporanea di carattere essenziale nei provvedimenti di urgenza (giurisprudenza costante (Cons. Stato, sez. V, 4 marzo 1955, n. 321, *id.*, Rep.

1955, voce *Espropriazione per p.i.*, n. 204; Sez. IV 28 aprile 1954, n. 263, *id.*, 1954, III, 312; ad. plen. 9 luglio 1951, n. 6, *id.*, Rep. 1952, voce *Requisizioni*, n. 30; sez. V 18 novembre 1949, n. 989, *id.*, Rep. 1950, voce cit., n. 33; sez. IV 7 giugno 1977, n. 577, *id.*, 1978, III, 190; e da ultimo T.A.R. Basilicata 19 novembre 1983, n. 138, *id.*, Rep. 1984, voce cit., n. 8).

È egualmente fondato il profilo del ricorso con cui si contesta che l'appartamento oggetto della requisizione fosse disabitato in quanto in sede di accesso per l'esecuzione l'appartamento è risultato occupato (v. relazione 9 ottobre 1984) e completamente arredato.

Pertanto il ricorso deve essere accolto con la conseguente condanna alle spese del comune. A tale fine deve escludersi la possibilità di una diversa regolamentazione delle spese del giudizio, tenuto conto del comportamento manifestamente illegittimo del sindaco, di fronte ad un indirizzo interpretativo ormai costante in materia di requisizione di uso di alloggio e dell'altrettanto comportamento abnorme tenuto dal commissario prefettizio, che ha ritenuto di poter far mantenere l'efficacia della requisizione nonostante la intervenuta sospensiva disposta in sede giurisdizionale, con ordinanza rispetto alla quale una pubblica autorità parte in giudizio ha il semplice dovere di osservare gli obblighi che ne derivano e non ha facoltà di adesione o di evidenziare inesistenti impossibilità materiali di adempimento, avendo come unica alternativa quella di fare valere le proprie tesi comparando in giudizio o avvalendosi dei rimedi processuali di impugnazione.

Poiché nella fattispecie si profila l'evenienza di responsabilità quanto meno patrimoniali a carico degli organi del comune si dispone la trasmissione di copia della presente sentenza e degli atti rilevanti acquisiti in giudizio al procuratore generale presso la Corte dei conti, sottolineando che trattasi di caso non isolato come emerge dalla nota 17 novembre 1984 del comune di Anzio e dal modulo adottato dal commissario prefettizio con la determinazione 15 dicembre 1984 n. 18186, come emerge anche da decisione in pari data.

## Rivista di giurisprudenza amministrativa

**Registro (imposta di) — Aliquota ridotta per trasferimenti nel quinquennio — Conferimento di beni in società — Inapplicabilità — Questioni non manifestamente infondate di costituzionalità (Cost., art. 3, 53; d.p.r. 26 ottobre 1972 n. 634, disciplina dell'imposta di registro, all. A: atti soggetti a registrazione in termine fisso, art. 1, 1 bis, 4).**

Non è manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale degli art. 1 bis e 4, lett. a, n. 1, d.p.r. 26 ottobre 1972 n. 634, all. A, nella parte in cui non prevede per gli atti di conferimento di beni in società l'applicazione delle aliquote ridotte di cui agli art. 1 e 1 bis, 2° comma, stesso decreto, all. A, per i trasferimenti compiuti nel quinquennio da altro trasferimento, in riferimento agli art. 3 e 53 Cost. (1)

Commissione tributaria I grado di Rovereto; ordinanza 19 luglio 1984 (pervenuta alla Corte costituzionale il 15 gennaio 1985; *Gazz. uff.* 22 maggio 1985, n. 119 bis); Pres. Diez; ric. Agostini ed altri.

(1) Ad avviso della commissione, dal punto di vista economico, il conferimento del bene nella costituenda società è equivalente alla vendita dello stesso bene alla società già costituita in quanto in ambedue i casi il bene viene ad uscire dal patrimonio della persona del cedente per entrare in quello societario con tutte le conseguenze che ciò comporta verso i terzi creditori.

Nel senso che, in caso di conferimento di immobile destinato all'esercizio di attività commerciale di una società in nome collettivo e non suscettibile di altra destinazione, legittimamente viene applicata l'aliquota del 46 %, ai sensi dell'art. 4, lett. a, d.p.r. 634/72, all. A, v. Comm. trib. centrale 26 settembre 1980, n. 2699, *Foro it.*, Rep. 1981, voce *Registro*, n. 202. In ordine al conferimento di beni in società ed al regime fiscale dello stesso v. pure Cass. 17 maggio 1979, n. 2827, *id.*, Rep. 1979, voce cit., n. 116, secondo cui, avendo la legge sul registro equiparato « i conferimenti » di immobili ai « trasferimenti », nessuna distinzione può farsi, ai fini della determinazione dell'aliquota applicabile, a seconda che l'attribuzione sia avvenuta a titolo di proprietà oppure a titolo di semplice uso o godimento.

Per l'affermazione secondo cui il beneficio dell'imposta ridotta di registro può essere riconosciuto solo se in occasione del precedente trasferimento del bene entro il quinquennio risulta pagata l'imposta normale ovvero se sia pagata l'imposta di registro a tassa fissa con contestuale pagamento dell'iva, senza la riduzione prevista dall'art. 79 d.p.r. 633/72.

al di là di ogni rigore testuale (certo mai vantato in ordine all'art. 7 cit.) abbia voluto forgiare in capo alla p.a. uno strumento autoritativo capace di consentire l'appropriazione di beni, divenuti necessari per il soddisfacimento di interessi pubblici, a qualsiasi titolo posseduti dai privati. In realtà la conclusione sul punto non si porrebbe, nel caso in esame, come ostacolo insuperabile all'agire della p.a., ove si pensi alla esistenza di norme attributive di poteri di ordinanza a contenuto indeterminato (art. 153 t.u. l.c.p. del 1915). Non è di ostacolo l'esistenza di un diritto privato azionabile ove l'esperibilità dello stesso consenta il raggiungimento dello scopo di interesse pubblico. Non è di ostacolo il configurare l'oggetto del potere autoritativo come diritto personale di godimento ove da tempo si conoscono interventi di ordinanza di necessità e urgenza incidenti su rapporti obbligatori (si pensi ai comandi aventi ad oggetto un fare imposto a soggetti legati da preesistenti rapporti obbligatori di diritto privato: le ordinanze del prefetto di Milano ai titolari di farmacia: Cass. 9 luglio 1974, n. 2003, *id.*, 1975, I, 2529; requisizioni in uso di aziende quanto ai rapporti di lavoro: Cass. 13 maggio 1982, n. 2994, *id.*, 1982, I, 2485). Sicché, o il potere di requisizione può avere ad oggetto — come statuiva la sentenza che si riporta — diritti personali di godimento, o al più soccorreranno le norme attributive di potere di ordinanza sindacale a contenuto indeterminato. Da ciò l'importante rilievo che in tema di potere d'ordinanza a contenuto indeterminato è normalmente esatto considerare irrilevanti i rapporti di diritto civile che legano il destinatario dell'ordine con i terzi (o la p.a. stessa), quanto alla loro possibilità di costituire un limite a quella parte di contenuto dell'atto utile al raggiungimento dello scopo di interesse pubblico. La natura e il contenuto dei rapporti civili preesistenti all'emanazione dell'ordine assumono un rilievo in materia, per quella parte del loro contenuto che deve necessariamente compensare l'imposizione della p.a., ristabilendo l'equilibrio preesistente, in quanto esterno ai rapporti posti dalla legge sotto la sfera autoritativa della p.a. (in genere ciò avviene con la corresponsione di un congruo indennizzo). L'ultimo motivo offre, nella sua semplicità, una sintesi ottimale delle censure mosse dal tribunale all'ordinanza. L'alloggio ritenuto dal sindaco non più « utilizzato » dall'assegnataria era al contrario da questa abitato. Con la negazione, sia pur erronea, dell'attuale utilizzazione dell'alloggio, nonché in presenza di tutti gli altri motivi sin'ora analizzati, sorge il forte sospetto che l'interesse in concreto perseguito sia diverso da quello dichiarato nell'atto e ritenuto conforme a quello previsto in via astratta dal legislatore (eccesso di potere per travisamento o erronea valutazione dei fatti). Comunque si consolida nel giudice che la p.a. non abbia valutato l'interesse dell'assegnataria al mantenimento dell'alloggio. Al termine dell'argomentare si evidenzia il conflitto fra due soggetti che ricevono tutela entro l'ordinamento particolare della p.a. risolto da quest'ultima in spregio di norme particolari e principi generali che regolano la sua azione. [R. CAVALLO PERIN]

