

ANNO XXXIII N. 1

GENNAIO - FEBBRAIO 1981

RASSEGNA

DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1981

ABBONAMENTI

ANNO L. **20.000**

UN NUMERO SEPARATO » **3.500**

Per abbonamenti e acquisti rivolgersi a:

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
Direzione Commerciale – Piazza G. Verdi, 10 – 00100 Roma
c/c postale n. 387001

Stampato in Italia – Printed in Italy

Autorizzazione Tribunale di Roma – Decreto n. 11089 del 13 luglio 1966

(2219181) Roma, 1981 – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato P.V.

INDICE

Parte prima: GIURISPRUDENZA

Sezione prima:	GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (a cura dell'avv. Franco Favara)	pag. 1
Sezione seconda:	GIURISPRUDENZA COMUNITARIA E INTERNAZIONALE (a cura dell'avv. Oscar Fiumara)	» 47
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo)	» 54
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Adriano Rossi e Antonio Catricalà)	» 73
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo)	» 92
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile)	» 99
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio La Porta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria)	» 133
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avv.ti Paolo Di Tarsia Di Belmonte e Nicola Bruni)	» 142

Parte seconda: QUESTIONI - LEGISLAZIONE - INDICE BIBLIOGRAFICO CONSULTAZIONI - NOTIZIARIO

LEGISLAZIONE	pag. 1
------------------------	--------

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:
UGO GARGIULO

**CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE**

Avvocati

**Glauco NORI, *Ancona*; Francesco COCCO, *Bari*; Michele DIPACE, *Bologna*;
Giovanni CONTU, *Cagliari*; Francesco GUICCIARDI, *Genova*; Marcello DELLA
VALLE, *Milano*; Carlo BAFILE, *L'Aquila*; Giuseppe Orazio RUSSO, *Lecce*; Raf-
faele CANANZI, *Napoli*; Nicasio MANCUSO, *Palermo*; Rocco BERARDI, *Potenza*;
Francesco ARGAN, *Torino*; Maurizio DE FRANCHIS, *Trento*; Paolo SCOTTI,
Trieste; Giancarlo MANDÒ, *Venezia*.**

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

C. BAFILE, <i>Nuove prospettive per il giudizio di terzo grado?</i>	I,	109
N. BRUNI, <i>Correlazione tra sentenza ed accusa contestata</i>	I,	142
E. SERNICOLA, <i>Il divieto di interposizione nei rapporti di lavoro con riguardo alle Amministrazioni dello Stato</i>	I,	54
R. TAMIOZZO, <i>Effetti della costituzione in giudizio dell'Amministrazione in caso di irrituale notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo</i>	I,	94

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

APPALTO

- Appalto di opere pubbliche - Sorpresa geologica - Prestazione notevolmente più onerosa - È tale se supera il quinto dell'importo totale del contratto, 134.
- Contratto di appalto - Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Va riferita all'intera prestazione e non ai singoli lavori, 134.
- Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Limite del decimo del prezzo fissato per la revisione prezzi - Inapplicabilità per la sorpresa geologica, 133.
- Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Non è tale qualsiasi aggravio o qualsiasi difficoltà sopraggiunta o riscontrata nell'esecuzione - È tale un aggravio qualificato dalla entità delle sue ripercussioni sulla prestazione dell'appaltatore, 133.
- Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Va riferita all'intera prestazione e non ai singoli lavori, 133.
- Sorpresa geologica - Presupposto - Imprevedibilità delle cause geologiche idriche e simili, 134.
- confronti di Amministrazione dello Stato, delle disposizioni della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 - Imponibilità della domanda per difetto assoluto di giurisdizione, con nota di E. SERNICOLA, 54.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Azienda autonoma dello Stato - Assunzione della gestione diretta di servizi prima affidati in appalto ad imprenditore privato ed inquadramento nei ruoli dell'Azienda dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore - Controversia tra lavoratori ed imprenditori concernente le qualifiche da attribuire per il lavoro prestato prima dell'inquadramento - Intervento coatto dell'Azienda nel processo - Inammissibilità dell'intervento non potendo la sentenza del giudice ordinario spiegare effetti sugli atti di inquadramento la cui illegittimità potrebbe essere denunciata soltanto al giudice amministrativo, 57.
- Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Impiego pubblico - Assunzione di lavoratore in violazione del divieto di intermediazione nel rapporto di lavoro - Azienda autonoma dello Stato - Giurisdizione del giudice amministrativo, 56.

BORSA

- Violazione delle norme valutarie - Esportazioni di assegni, senza data e senza luogo di emissione illecita - Esportazione di valuta - Sussiste, 90.

COMPETENZA CIVILE

- Divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro - Pretesa del lavoratore in ordine all'applicazione, nei

COMUNITA EUROPEA

- Libera circolazione delle merci - Disposizioni fiscali interne discriminatorie - Regime fiscale dell'alcool denaturato - Insussistenza, 47.

CORTE COSTITUZIONALE

- Impugnazione diretta di leggi statali - Doglianza di ingiustificata disparità di trattamento - Onere di indicare specificamente le ragioni di doglianza - Omessa indicazione di tali ragioni - Inammissibilità, 2.

- Impugnazione diretta di leggi statali - Sicilia - Deliberazione della Giunta regionale autorizzativa del ricorso - Motivi del ricorso - Non previsti dalla deliberazione della Giunta regionale - Inammissibilità, 3.

DEMANIO

- Costruzione - Nozione - Terrapieno cintato da muri, 73.
- Strade - Strade ordinarie e strade ferrate - Funzione - Autonomia disciplinaria, 73.

EDILIZIA ECONOMICA E POPOLARE

- Assegnatari di alloggi cooperativi - Stipulazione di mutui individuali - Nulla-osta Ministero Lavori Pubblici - Natura, con nota di R. TAMIOZZO, 93.

ELEZIONI

- Elettorato attivo e passivo - Qualificazione come di diritto soggettivo - Presupposti, 66.

ENTI PUBBLICI

- Enti Ospedalieri - Atti - Controllo - Controllo affidato alle Regioni ex legge n. 132/1968 - Effetti, con nota di R. TAMIOZZO, 92.

ESPROPRIAZIONE PER P.U.

- Area da espropriare - Criteri di scelta - Destinazione diversa - Possibilità - Sussiste, 97.
- Competenza - Trasferimento alle Regioni - Effetti - Espropri di competenza dei Consorzi delle aree industriali - Estensione della competenza regionale - Sussiste - Effetti, con nota di R. TAMIOZZO, 95.
- Delegazione per p.u. - Delegazione intersoggettiva - Obbligo di espro-

prio a carico del delegato - Occupazione ultrabiennale non seguita da espropriazione - Atto illecito del delegato - Rimborsabilità del risarcimento pagato al terzo - Non sussiste, 88.

- Determinazione della indennità - Necessità - Non sussiste - Effetti, 97.

FALLIMENTO

- Decreto di chiusura del fallimento - Termine per il reclamo - *Dies a quo* - Data di affissione del decreto - Legittimità costituzionale, 30.
- Liquidazione coatta amministrativa - Stato passivo - Opposizione del creditore in tutto o in parte escluso - Termine - *Dies a quo* - Data del deposito in cancelleria - Illegittimità costituzionale, 30.
- Sentenza dichiarativa - Opposizione del fallito - Termine - *Dies a quo* - Data di affissione della sentenza - Illegittimità costituzionale, 29.
- Sentenza sulle opposizioni a stato passivo - Appello e ricorso per cassazione - Termine - *Dies a quo* - Data di affissione della sentenza - Illegittimità costituzionale, 29.

FONTI DEL DIRITTO

- Legge - Ambito riservato alla contrattazione collettiva - Non sussiste, finché perdura la inattuazione dell'art. 39 Cost., 15.

GIURISDIZIONE CIVILE

- Poteri della Corte di Cassazione in ordine alla interpretazione della domanda giudiziale - Azienda autonoma dello Stato - Violazione del divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro - Pretesa del lavoratore di essere considerato quale dipendente dell'Azienda - Giurisdizione del giudice amministrativo - Mancanza di una specifica domanda in tal senso - Giurisdizione del giudice ordinario, 55.

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Ricorso giurisdizionale - Appello - Censure disattese in primo grado - Forma di riproposizione - Semplificazione memoria - Inammissibilità - Sussiste, 97.
- Ricorso giurisdizionale - Formalità - Deposito - Termine - Effetti della scadenza in termine festivo - Possibilità della proroga - Sussiste, con nota di R. TAMIOZZO, 92.
- Ricorso giurisdizionale - Limiti della pronuncia - Poteri del Giudice - Principio dell'assorbimento - Natura - Effetti, con nota di R. TAMIOZZO, 93.
- Ricorso giurisdizionale - Notificazione - Notificazione diretta all'Autorità emanante presso l'Avvocatura dello Stato - Situazione ante legge numero 103/1979 - Costituzione in giudizio - Effetti, con nota di R. TAMIOZZO, 93.

IMPIEGO PUBBLICO

- Personale degli enti locali - Accordi sindacali nazionali a scadenza triennale - Decreti presidenziali di approvazione degli accordi - Non sono decreti legislativi, 1.

INDUSTRIA

- Invenzioni industriali - Brevetti - Requisiti - Vari tipi di invenzione (di combinazione, di perfezionamento, di traslazione), 90.

ISTRUZIONE

- Elezioni scolastiche - Elettorato - Qualificazione come diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria, 66.

LAVORO

- Retribuzione del lavoratore - Remissione forzata del debito del datore di lavoro - Legittimità costituzionale, 15.
- Retribuzione - Indennità di anzianità - Divieto di conglobamento dei miglioramenti dipendenti da varia-

zioni del costo della vita (così detta « scala mobile ») - Legittimità costituzionale, 16.

OBBLIGAZIONI E CONTRATTI

- *Datio in solutum* - Prestito forzoso - Non è misura ablatoria - E prestazione imposta, 15.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

- Ausiliari del magistrato - Tutela della indipendenza - Non si estende, 44.

ORDINE E SICUREZZA PUBBLICA

- Misure di prevenzione - Fattispecie legali predeterminate - Necessità, 34.

PROCEDIMENTO PENALE

- Riunione di giudizi - Mancanza di eccezioni della difesa - Acquiescenza - Riunione di giudizi - Provvedimento che la dispone - Impugnabilità - Esclusione, con nota di N. BRUNI, 142.

PROPRIETA

- Immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda - Vincolo alberghiero - Compatibilità con la Costituzione - Proroga ex art. 5 del d.l. 27 giugno 1967, n. 460 - Irragionevolezza, 44.

REATO

- Reato continuato - Richiesta di riconoscimento della continuazione in sede di legittimità - Inammissibilità se la continuazione era allegabile in sede di merito, con nota di N. BRUNI, 142.

REGIONI A STATUTO ORDINARIO

- Ordinamento degli uffici - Stato giuridico e trattamento economico del personale addetto - Legge regio-

- nale anteriore - Legge statale successiva - Illegittimità costituzionale, 2.
- Passaggio alle regioni di uffici e personale di ente pubblico nazionale - Ripartizione del personale della sede centrale secondo quote proporzionali - Legittimità costituzionale, 2.
- STAMPA**
- Segreto giornalistico - Esonero dal dovere di testimonianza - Insussistenza, 39.
- TRENTINO ALTO-ADIGE**
- Ambito riservato ai decreti legislativi di attuazione degli statuti regionali - Include il passaggio alla regione di uffici e personale di enti pubblici nazionali, nonché delle relative funzioni e dei beni ad esse destinati - Legge ordinaria statale incidente in tale ambito - Illegittimità costituzionale 3.
 - Ordinamento del personale dei comuni - Competenza legislativa regionale - Decreto presidenziale di approvazione di accordo sindacale nazionale - È illegittimo, 1.
- TRIBUTI ERARIALI DIRETTI**
- Accertamento - Motivazione - Analiticità - Nozione - Fattispecie, 125.
 - Dichiarazione - Natura confessoria - Esclusione - Effetti, 125.
 - Imposta di ricchezza mobile - Accertamento - Sinteticità - Dichiarazione apparentemente analitica - Legittimità, 123.
 - Imposta di ricchezza mobile - Imposta sulla società - Autonomia - Principio di consequenzialità - Limiti, 102.
- TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI**
- Esenzione ed agevolazioni - Esclusione per le opere eseguite senza licenza edilizia - Presupposti, 130.
 - Imposte di fabbricazione - Spiriti - Sottrazione di spiriti al pagamento dei prescritti diritti erariali - Contestazione dell'art. 107 legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 e non dell'art. 10 d.l. 30 ottobre 1952, n. 1322 - Sentenza di condanna per l'art. 107 legge doganale del 1940 - Nullità per violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. - Insussistenza, con nota di N. Bruni, 142.
 - Prescrizione e decadenza - Privilegio speciale - Imposta di negoziazione - Termine quinquennale, 100.
- TRIBUTI IN GENERE**
- Contenzioso tributario - Condono - Ultima pronuncia di merito - È quella della Commissione centrale resa in materia di estimazione complessa, 104.
 - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Art. 26 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 - Questione di illegittimità costituzionale non manifestamente infondata, con nota di C. Bafile, 110.
 - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Determinazione del domicilio fiscale - Deducibilità, con nota di C. Bafile, 110.
 - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Questione sulla natura agricola o edificatoria di suoli - Deducibilità, con nota di C. Bafile, 109.
 - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Questione sulla natura dell'accertamento - Deducibilità, 125.
 - Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alla Commissione centrale - Rinvio della decisione - Necessità di comunicazione alle parti - Esclusione, 125.
 - Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Ricorso cumulativo contro più decisioni - Inammissibilità, 99.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

25 giugno 1980, n. 100	<i>pag.</i>	1
30 luglio 1980, n. 141	»	15
30 luglio 1980, n. 142	»	16
27 novembre 1980, n. 151	»	29
27 novembre 1980, n. 152	»	29
27 novembre 1980, n. 153	»	30
2 dicembre 1980, n. 155	»	30
22 dicembre 1980, n. 177	»	34
22 dicembre 1980, n. 179	»	2
22 dicembre 1980, n. 180	»	3
28 gennaio 1981, n. 1	»	39
28 gennaio 1981, n. 2	»	44
28 gennaio 1981, n. 4	»	44

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

14 gennaio 1981, nella causa 140/79	<i>pag.</i>	47
-------------------------------------	-------------	----

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 27 gennaio 1980, n. 492	<i>pag.</i>	73
Sez. I, 14 febbraio 1980, n. 1061	»	99
Sez. I, 14 febbraio 1980, n. 1070	»	100
Sez. I, 19 febbraio 1980, n. 1211	»	102
Sez. I, 21 febbraio 1980, n. 1241	»	104
Sez. I, 25 febbraio 1980, n. 1307	»	109
Sez. I, 3 marzo 1980, n. 1403	»	123
Sez. I, 6 marzo 1980, n. 1500	»	125
Sez. I, 13 marzo 1980, n. 1684	»	130
Sez. I, 14 maggio 1980, n. 3176	»	110
Sez. Un., 14 giugno 1980, n. 3805	»	54
Sez. I, Ord. 19 giugno 1980, n. 337	»	110
Sez. I, 24 giugno 1980, n. 3951	»	88
Sez. Un., 22 luglio 1980, n. 4789	»	55
Sez. Un., 16 settembre 1980, n. 5262	»	66
Sez. I, 16 ottobre 1980, n. 5570	»	90
Sez. Un., 22 ottobre 1980, n. 5684	»	56
Sez. I, 25 novembre 1980, n. 6268	»	90

CORTE DI APPELLO DI ROMA

Sez. I civ., 6 ottobre 1980, n. 1932	<i>pag.</i>	134
--------------------------------------	-------------	-----

TRIBUNALE DI ROMA

Sez. I, 30 settembre 1977, n. 10185 pag. 133

PRETURA DI ROMA

Sez. Lav., 19 dicembre 1979 pag. 57

GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE

CONSIGLIO DI STATO

Ad Pl., 2 dicembre 1980, n. 51 pag. 92
Ad Pl., 16 dicembre 1980, n. 52 » 93
Sez. IV, 9 dicembre 1980, n. 1161 » 95
Sez. IV, 16 dicembre 1980, n. 1214 » 97

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III, 1° ottobre 1980, n. 1194 pag. 142

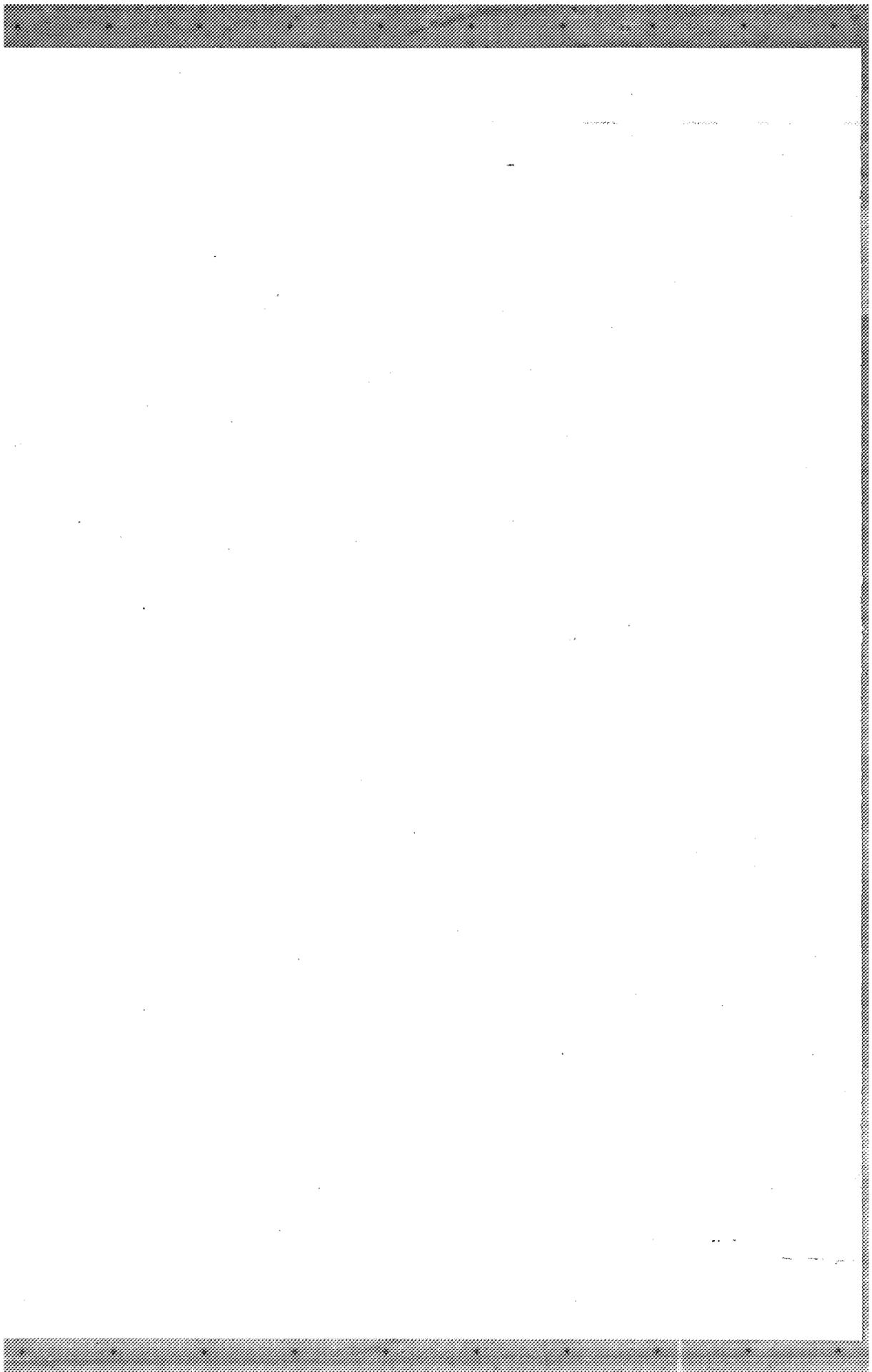
PARTE SECONDA

LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I. - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	pag.	1
II. - <i>Questioni non fondate</i>	»	1
III. - <i>Questioni proposte</i>	»	3

PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I

CORTE COSTITUZIONALE, 25 giugno 1980, n. 100 - Pres. Amadei - Rel. Paladin - Regione Trentino-Alto Adige (avv. Guarino) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Impiego pubblico - Personale degli enti locali - Accordi sindacali nazionali a scadenza triennale - Decreti presidenziali di approvazione degli accordi - Non sono decreti legislativi.

Trentino-Alto Adige - Ordinamento del personale dei comuni - Competenza legislativa regionale - Decreto presidenziale di approvazione di accordo sindacale nazionale - È illegittimo.

(Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 5 e 65; legge reg. Trentino-Alto Adige 11 dicembre 1975, n. 11; d.P.R. 1° giugno 1979, n. 191).

I decreti presidenziali (di approvazione di accordi sindacali nazionali con scadenza triennale) emanati ai sensi dell'art. 6 del d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito con modificazioni con la legge 27 febbraio 1978, n. 43, sono atti amministrativi e non decreti delegati aventi forza di legge (1).

Un decreto presidenziale di approvazione di accordo sindacale nazionale, oltretutto non dotato della forza di legge, non può abrogare o contraddire una legge emanata dalla Regione Trentino-Alto Adige ai sensi dell'art. 65 del relativo Statuto speciale (2).

(1) Nello stesso senso, Corte cost., 27 febbraio 1980, n. 21.

(24) Le tre sentenze in esame dello stesso estensore manifestano una comune tendenza a porre limiti al legislatore ordinario statale mediante la separazione, che francamente appare troppo netta, di materie riservate ad altra fonte normativa. Così il dispositivo della sentenza n. 100 finisce per riconoscere carattere accentuatamente esclusivo alla competenza legislativa prevista dal «singolare» art. 65 dello Statuto Trentino-Alto Adige, malgrado la motivazione della stessa sentenza onestamente si faccia carico, senza però superarle appieno, delle molteplici considerazioni che avrebbero potuto condurre ad una pronuncia opposta, e, per di più, valorizzi la circostanza che la competenza legislativa fosse stata

II

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1980, n. 179 - *Pres.* Amadei - *Rel.* Paladin - Regione Lazio (avv. Guarino) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Corte Costituzionale - Impugnazione diretta di leggi statali - Doglianza di ingiustificata disparità di trattamento - Onere di indicare specificamente le ragioni di doglianza - Omessa indicazione di tali ragioni - Inammissibilità del motivo.

Regioni a statuto ordinario - Passaggio alle regioni di uffici e personale di ente pubblico nazionale - Ripartizione del personale della sede centrale secondo quote proporzionali - Legittimità costituzionale.

(Cost., art. 117 e disp. att. VIII; legge 18 novembre 1975, n. 764, art. 3).

Regioni a statuto ordinario - Ordinamento degli uffici - Stato giuridico e trattamento economico del personale addetto - Legge regionale anteriore - Legge statale successiva - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 117; legge 18 novembre 1975, n. 764, artt. 6 e 7).

La Regione che, ricorrendo avverso una legge statale, lamenta una ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre regioni, ha l'onere — a pena di inammissibilità della doglianza — di precisarne le ragioni concrete.

È costituzionalmente legittima la disposizione che ripartisce tra le regioni secondo un criterio proporzionale il personale della sede centrale di un ente pubblico nazionale soppresso.

Nelle materie elencate dall'art. 117 Cost., il legislatore statale ordinario non può — salva la competenza ad emanare leggi contenenti i principi fondamentali — modificare le leggi regionali vigenti, o anche solo novarle ripetendone le disposizioni (3).

« già esercitata da parte regionale » (cfr., in diverso senso, Corte cost., 20 aprile 1978, n. 45, in questa *Rassegna*, 1978, 405, e BRONZETTI, *Le potestà legislative ed amministrative della regione Trentino-Alto Adige e delle provincie di Trento e Bolzano*, 1979, 51). Quest'ultimo criterio del limite derivante al legislatore statale ordinario dalla esistenza di disposizioni regionali anteriori ed incompatibili, è utilizzato nella sentenza n. 179, in relazione a materia attribuita al legislatore regionale — nella specie, del Lazio — in via concorrente (sui rapporti tra legge statale e legge regionale in materia di pubblico impiego, cfr. Corte cost., 20 marzo 1978, n. 21; 20 aprile 1978, n. 45 e 30 gennaio 1980, n. 10, in questa *Rassegna*, 1978, I, 291 e 405, e 1980, I, 30; cfr. anche BELLINI, *L'impiego pubblico nell'ordinamento regionale*, 1977, 15).

Quanto alla sentenza n. 180, essa dà una interpretazione sostanzialmente estensiva all'art. 43 Statuto Sicilia e all'art. 56 Statuto Sardegna, senza dar rilievo al carattere eccezionale e « transitorio » di tali disposizioni (cfr. peraltro, sull'argo-

III

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1980, n. 180 - *Pres. Amadei - Rel. Paladin - Regione Sicilia (avv. Villari), Regione Sardegna (avv. Guarino) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).*

Corte Costituzionale - Impugnazione diretta di leggi statali - Sicilia - Deliberazione della Giunta regionale autorizzativa del ricorso - Motivi del ricorso - Non previsti dalla deliberazione della Giunta regionale - Inammissibilità.

(legge 11 marzo 1953, n. 87, art. 32).

Trentino-Alto Adige - Ambito riservato ai decreti legislativi di attuazione degli statuti regionali - Include il passaggio alla regione di uffici e personale di enti pubblici nazionali, nonché delle relative funzioni e dei beni ad esse destinati - Legge ordinaria statale incidente in tale ambito - Illegittimità costituzionale.

(Cost., disp. trans. VIII; Statuto Sicilia, art. 43; Statuto Sardegna, art. 56; legge 18 novembre 1975, n. 764, artt. 2 e 3).

La disposizione secondo cui le impugnazioni regionali di leggi dello Stato sono promosse dal presidente della giunta regionale previa deliberazione della giunta stessa verrebbe elusa, qualora si ammettesse che il ricorso possa denunciare vizi diversi da quelli prefigurati nella relativa delibera della giunta.

La competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria (necessariamente preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) è separata e riservata, rispetto a quella esercitabile — in applicazione dell'ottava disp. trans. Cost. — dalle ordinarie leggi della Repubblica. L'espressione « passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione » contenuta nell'art. 43 Statuto Sicilia e nell'art. 56 Statuto Sardegna include il passaggio alla Regione di uffici e personale di enti pubblici nazionali; essa include, inoltre, necessariamente, il passaggio delle relative funzioni e dei beni ad esse destinati. È costituzionalmente illegittima la legge ordinaria statale che invade l'ambito riservato ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali (4).

mento, Corte cost., 15 luglio 1975, n. 206, in *Foro it.*, 1976, I, 23; cfr. anche PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in *Comm. Scialoja Branca*, sub art. 2 preleggi, 270).

Invero, sembra debba affermarsi come fondamentale per la nostra Repubblica il principio del primato del Parlamento nazionale e del carattere tendenzialmente « pieno » della sua potestà legislativa; le disposizioni anche di livello costituzionale, limitative di detta potestà dovrebbero quindi essere interpretate in modo per quanto possibile restrittivo. Del resto, l'anzidetto principio è riconosciuto nelle sentenze n. 100 e n. 179, laddove esse affermano che le autonomie

I

(*omissis*) L'Avvocatura dello Stato ha preliminarmente chiesto che il ricorso venga dichiarato inammissibile, in quanto il conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Trentino-Alto Adige concernerebbe un atto statale avente forza di legge.

Tuttavia, anche al caso in esame sono riferibili le considerazioni svolte dalla Corte — nella sentenza n. 21 di questo anno — per escludere che avesse forza di legge l'analogo decreto presidenziale n. 411 del 1976, di approvazione di un accordo riguardante la « disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti pubblici di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70 ». In primo luogo, cioè, nemmeno il d.P.R. 1° giugno 1979, n. 191, si qualifica affatto come legge delegata. In secondo luogo, dall'art. 6 del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946 (convertito e modificato dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43), ai sensi del quale l'atto impugnato ha provveduto ad emanare la « disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali », non si desume l'intenzione di operare alcuna delega di potestà legislativa dal Parlamento al Governo. In terzo luogo, qui pure si prospetta senza limiti di tempo, come già nella legge n. 70 del 1975, una reiterazione triennale degli accordi e delle conseguenti deliberazioni del Consiglio dei ministri; per cui va comunque respinta la pretesa che i decreti presidenziali di approvazione degli accordi stessi costituiscano il frutto di una delegazione, giacché diversamente ne discenderebbe una sicura

legislative regionali non determinano, di regola, pregiudiziali limiti alla *competenza* del Parlamento nazionale, ma si traducono in limiti per il legislatore ordinario statale solo quando e per quanto effettivamente e concretamente esercitate, solo cioè quando e per quanto le singole regioni abbiano emanato propri testi legislativi *incompatibili* con la legge statale (anteriore o successiva). E ciò — può ritenersi — senza distinzione tra normativa di principi e normativa di dettaglio.

Non è chi non veda come la problematica qui sommariamente accennata meriti di essere approfondita e sviluppata. Nei nove anni trascorsi dalla istituzione delle regioni a statuto ordinario si è assistito ad un dispendio di attività legislative (cui è seguito e seguirà un dispendio di attività conoscitive ed ermeneutiche): i Consigli regionali si sono spesso trovati nella « necessità di produrre leggi per ottemperare a leggi statali » che non pare azzardato denominare di « delega legislativa alle regioni » (ad esempio, in tema di contabilità regionale e di assistenza sanitaria ed ospedaliera). Ne è derivato che parte considerevole della produzione di leggi regionali è stata « di serie », si è cioè concretata in testi sostanzialmente identici sulle diverse regioni.

Parrebbe quindi opportuno anche per salvaguardare la dignità della « legge » (e il termine è usato senza distinguere tra legge statale e legge regionale), affiancare in avvenire, alla legislazione statale « di principi », una produzione di testi legislativi statali per così dire « dispositivi », che valgano per quanto non derogati da specifiche leggi regionali. E non pare precluso che alla produzione di siffatti testi legislativi si proceda, ove del caso, anche mediante decreti legislativi ex art. 76 Cost., alla cui elaborazione potrebbero partecipare — con idonee modalità e collegialmente — le stesse regioni attribuite dell'autonomia legislativa.

violazione dell'art. 76 Cost., venendo a difettare — come la Corte ha dichiarato nella predetta sentenza — « la previsione del momento finale del termine per l'esercizio della potestà delegata ».

Ciò posto, il ricorso dev'essere accolto.

Lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige non si limita ad attribuire alla Regione — ex art. 5 n. 1 — potestà legislativa in tema di « ordinamento dei comuni », come pure si riscontra nello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia e, più largamente, nello Statuto siciliano; ma stabilisce altresì, mediante il singolarissimo disposto dell'art. 65, che « l'ordinamento del personale dei comuni è regolato dai comuni stessi, salva l'osservanza dei principi generali che potranno essere stabiliti da una legge regionale ». Su questa base s'è appunto fondata la legge regionale 11 dicembre 1975, n. 11, contenente « disposizioni generali sullo stato giuridico e sul trattamento economico dei dipendenti dei Comuni e dei segretari comunali della Regione ». E i regolamenti comunali hanno quindi recepito, in forza dell'art. 28 opv. di tale legge, gli accordi stipulati dalle organizzazioni rappresentative dei Comuni appartenenti alle Province di Trento e di Bolzano con le organizzazioni sindacali provinciali del personale interessato, per la determinazione dei relativi trattamenti economici.

Ora, estendendo — nell'art. 1, primo comma — il campo della propria applicazione « a tutto il personale dipendente dai comuni, dalle province e dai loro consorzi sia delle regioni a statuto ordinario che di quelle a statuto speciale », Trentino-Alto Adige incluso, l'accordo approvato per mezzo dell'impugnato decreto presidenziale n. 191 del 1979 concreta indubbiamente un'invasione della sfera di competenza che l'art. 65 dello Statuto speciale assegna alla Regione ricorrente. Nel secondo comma dell'art. 1 si precisa, infatti, che « non è consentito alcun accordo integrativo in sede locale, salvo che ciò sia espressamente previsto dal presente accordo; e l'art. 30 specifica in proposito, che « le disposizioni regolamentari vigenti negli enti locali » valgono solo « per quanto non previsto dal presente accordo » e « in quanto compatibili con l'accordo medesimo ». Senonché la disciplina stabilita dall'accordo nazionale è così dettagliata da non far residuare ambiti in cui possa svolgersi, con esiti significativi, l'autonomia spettante ai Comuni del Trentino-Alto Adige circa il complessivo ordinamento del loro personale; e non riserva comunque uno spazio — ciò che più conta in un conflitto di attribuzione vertente fra Regione e Stato — alla legislazione regionale cui l'art. 65 dello Statuto speciale affida il compito di fissare i « principi generali » del settore. Il d.P.R. n. 191 del 1979 si pone anzi in diretto contrasto con la legge regionale n. 11 del 1975, anche al di là di quanto riguarda la definizione dei « livelli retributivo-funzionali » e dei correlativi trattamenti economici: basti citare ad esempio l'accesso alle singole qualifiche dei vari livelli, che in base all'art. 3 dell'accordo nazionale non può avvenire se non per concorso, laddove l'art. 4 della ricordata legge regionale consente, sia pure in certi casi o a certe con-

dizioni, « la chiamata diretta » nonché il « contratto a tempo determinato ».

Se dunque si considera che il d.P.R. n. 191 del 1979, non essendo neanche dotato della forza di legge, non ha di per se stesso nessun titolo per abrogare o per contraddire una fonte legislativa locale in materia statutariamente attribuita alla Regione, ne segue che tale atto va annullato, in quanto, nell'approvare la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali contenuta nel menzionato accordo, non detta alcuna clausola di salvaguardia della competenza regionale in ordine al personale dipendente dai Comuni del Trentino-Alto Adige.

Vanamente si obietta, da parte dell'Avvocatura dello Stato, che la legge 27 febbraio 1978, n. 43, persegue un intento perequativo che non potrebbe non ricevere attuazione su tutto il territorio nazionale; che trattasi, inoltre, di una « grande riforma » della finanza locale, come tale vincolante per tutte le Regioni, ordinarie e differenziate; che la legge stessa detta, in ogni caso, « i principi fondamentali delle materie » dell'ordinamento del personale dei Comuni; e che, pertanto, nell'estendere alle Regioni a statuto speciale il campo della propria applicazione, il d.P.R. n. 191 del 1979 ha semplicemente espresso quanto era già implicito nella norma legislativa che ne ha imposto l'adozione.

Per prima cosa, non è contestabile che la legge n. 43 del 1978 — come già risulta dai lavori preparatori ed è confermato dall'ultimo comma dell'art. 6 — miri a superare le precedenti « disparità di trattamento economico del personale »; ma ciò non basta per considerare immune da vizi l'atto impugnato. In effetti, la giurisprudenza di questa Corte ritiene che alle stesse Regioni differenziate, nell'esercizio della loro particolare autonomia, siano precluse le arbitrarie discriminazioni, lesive dell'art. 3 Cost. Ma il principio di eguaglianza non rappresenta in tal senso null'altro che un limite, non già il presupposto giustificativo d'una quasi totale compressione delle autonomie locali, come quella che si produce nel caso in esame (e non per effetto della legge n. 43 del 1978, bensì per espresso disposto del d.P.R. n. 191 del 1979).

Secondariamente, nella specie non è dato ipotizzare una « grande riforma », in presenza di una legge di conversione d'un decreto-legge intitolato e contenente « provvedimenti urgenti per la finanza locale ». Né va trascurato, d'altra parte, che anche in tema di finanza locale il Trentino-Alto Adige si trova in una condizione peculiare, dato il trasferimento delle relative funzioni a favore delle Province di Trento e di Bolzano, che il d.P.R. 28 marzo 1975, n. 473, ha recentemente disposto prendendo spunto dall'art. 81 dello Statuto speciale.

Infine, è vero che la potestà legislativa regionale prevista dall'art. 65 dello Statuto speciale, non essendo dissociabile dalla più ampia potestà conferita nell'art. 5, n. 1 dello Statuto medesimo (quanto all'ordinamento dei Comuni), subisce anche essa il limite dei principi stabiliti in materia

dalle leggi dello Stato; e non va escluso a priori che principi siffatti siano ricavabili dalla stessa legge 27 febbraio 1978, n. 43, malgrado essa non abbia la struttura di una legge-cornice. Ma giova ricordare che l'attuale controversia non ha per oggetto la violazione di un principio fondamentale stabilito da una legge dello Stato, ad opera del legislatore locale; bensì riguarda l'invasione della competenza attribuita alla Regione, da parte di un dettagliatissimo accordo recepito mediante un decreto presidenziale, che oltre tutto non può porre principi suscettibili di vincolare la legislazione regionale, essendo carente della forza di legge.

Le considerazioni ora esposte contribuiscono, dunque, a far concludere che il diciassettesimo comma dell'art. 6 del decreto legge n. 946 del 1977, introdotto dalla legge n. 43 del 1978 (per cui « il trattamento giuridico ed economico del personale dei comuni, delle province e dei loro consorzi viene determinato in conformità ai principi, ai criteri ed ai livelli retributivi, risultanti da accordi nazionali a scadenza triennale »), non è riferibile ad una Regione speciale come il Trentino-Alto Adige, dotata in tal campo di un'autonomia statutariamente garantita e già esercitata da parte regionale. In mancanza di un'apposita clausola applicativa, tale comma va invece interpretato — come si suol ritenere in tutti i casi del genere — nel senso che esso non sia destinato ad attuarsi anche nell'ambito della Regione ricorrente. E se ne ricava una recente specifica conferma dall'art. 41 cpv. del decreto legge 7 maggio 1980, n. 153 (contenente « Norme per l'attività gestionale e finanziaria degli enti locali per l'anno 1980 »): in cui si è ritenuto necessario precisare che le norme stesse « sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti ».

P. Q. M.

non spetta allo Stato il potere di dettare la disciplina del rapporto di lavoro del personale degli enti locali, senza far salve le attribuzioni spettanti alla Regione Trentino-Alto Adige, in base all'art. 65 dello Statuto speciale; e di conseguenza annulla, nella parte concernente la Regione stessa, l'art. 1, primo comma, dell'accordo approvato con il d.P.R. 1° giugno 1979, n. 191.

II

(*omissis*) La Regione Lazio ha promosso, impugnando la legge statale 18 novembre 1975, n. 764 (sulla soppressione dell'ente « Gioventù italiana »), tre ordini di questioni di legittimità costituzionale.

In primo luogo, il ricorso regionale censura le disposizioni che hanno trasferito alla Regione parte del personale già posto alle dipendenze dell'ente soppresso. Stando alle premesse del ricorso, l'impugnazione par-

rebbe coinvolgere tanto il primo quanto il secondo comma dell'art. 3, disciplinanti — rispettivamente — il trasferimento del personale in servizio presso le sedi periferiche e quello del personale pertinente alla sede centrale della « Gioventù italiana »; ma le argomentazioni del ricorso insistono — in realtà — sui soli dipendenti della sede centrale, considerando lesivo dell'art. 117 (nonché dell'ottava disp. trans. Cost.) il fatto che un tale personale sia stato trasferito, laddove lo Stato avrebbe trattato, con particolare riguardo alla Regione Lazio, i corrispondenti beni immobili elencati nella tabella A, allegata alla legge n. 764 del 1975.

In secondo luogo, il ricorso prospetta — in via alternativa — l'illegittimità del capoverso dell'art. 2, nella parte in cui riserva allo Stato « i beni individuati nella tabella A ». Da un lato, infatti, il mancato trasferimento dei beni stessi dalla « Gioventù italiana » alla Regioni si dimostrerebbe contrastante con l'art. 117 Cost., se correlato al trasferimento del rispettivo personale; d'altro lato, esso determinerebbe « una specifica causa di incostituzionalità, per disparità di trattamento e violazione dell'art. 3 Cost., nei confronti della Regione Lazio », che sarebbe stata in questo senso privata dei mezzi materiali per far fronte ai compiti già svolti dall'ente soppresso.

In terzo luogo, il ricorso considera « autonomamente illegittimi » — per invasione della competenza regionale in tema di stato giuridico ed economico del personale della Regione — le disposizioni degli artt. 6 e 7 della legge impugnata sul trattamento assistenziale e di quiescenza del personale trasferito.

Ma la prima questione deve ritenersi non fondata, sotto entrambi i suoi aspetti.

Circa il personale dipendente dalle sedi periferiche della « Gioventù italiana », lo stesso ricorso riconosce che « il trasferimento può giustificarsi », in vista del principio per cui « il personale segue i beni ». Né la difesa regionale ha approfondito l'assunto, adombrato ipoteticamente nella parte iniziale del ricorso, che l'ottava disposizione transitoria costituzionale debba essere — letteralmente — riferita al solo passaggio di funzionari e dipendenti dello Stato inteso in senso stretto, ad esclusione degli altri enti pubblici. Piuttosto, le argomentazioni della Regione ricorrente sottolineano l'esigenza che il passaggio sia sorretto da un « idoneo fondamento »: riscontrabile per il personale delle sedi periferiche ma invece carente per l'attribuzione del « personale centrale », in quanto non collegata al trasferimento dei beni cui tali dipendenti sarebbero stati specificamente addetti.

Senonché, su questo punto, il ricorso cade in un equivoco interpretativo, dal momento che il personale della sede centrale dell'ente « Gioventù italiana » — trasferito per effetto dell'art. 3, secondo comma — differiva nettamente dal personale addetto ai singoli beni, che era comunque al servizio delle sedi periferiche, sia che si trattasse del pa-

trimonio passato alle Regioni, sia che venissero in questione i beni individuati nella tabella A. Di più: disponendo che il personale della sede centrale « viene trasferito alle regioni in misura proporzionale a quello delle sedi periferiche addetto ai beni ceduti », il secondo comma dell'art. 3 (letto in collegamento con il primo comma) non contraddice ma anzi riafferma il principio di eguaglianza nel trasferimento del personale statale, o di altri enti pubblici, alle amministrazioni regionali: quanto minore è la quota dei beni ceduti, della quale ciascuna regione sia destinataria, di tanto si riduce — infatti — la quota del personale della sede centrale, che va trasferita alla Regione stessa.

In altre parole, l'art. 3, secondo comma, della legge n. 764 del 1975 non ha nulla in comune con l'art. 18, quinto comma, del d.P.R. 30 dicembre 1972, n. 1036 (sullo scioglimento di enti operanti nel settore edilizio). Quest'ultima disposizione è stata annullata dalla Corte — con la sentenza n. 243 del 1974 — appunto perché individuava nella Regione Lazio l'unica Amministrazione regionale destinata a vedersi trasferire il personale degli enti edilizi. Viceversa, alla base della disposizione attualmente impugnata sta l'intento — messo in evidenza nel corso dei lavori preparatori — di suddividere proporzionalmente fra tutte le Regioni interessate i vantaggi inerenti al trasferimento dei beni e gli oneri determinati dal trasferimento del personale addetto alla sede centrale della « Gioventù italiana ».

L'infondatezza della premessa sulla quale si regge l'impugnativa dell'art. 3, secondo comma, svuota la parallela impugnativa promossa — alternativamente — quanto alla tabella A di cui al capoverso dell'art. 2. In questo stesso senso, infatti, non è sostenibile la tesi che il mancato trasferimento di determinati beni sia stato accompagnato dal passaggio del relativo personale, e debba perciò ritenersi illegittimo.

Tuttavia, la Regione Lazio ha impugnato la tabella A (contenente l'elenco dei « beni immobili di proprietà della Gioventù italiana trasferiti allo Stato ai sensi dell'art. 2 »), anche in vista della pretesa discriminazione cui sarebbe stata ingiustamente sottoposta, al confronto con i trasferimenti del patrimonio immobiliare della « Gioventù italiana », operati a favore di altre Regioni. Ma tale motivo del ricorso, così formulato, si rivela inammissibile.

Vero è che ben undici dei quattordici beni (o complessi di beni), individuati nella tabella A, sono localizzati nel Lazio, ed anzi situati nella città di Roma. Ma si tratta di beni eterogenei, le cui destinazioni erano molto diverse, già prima che l'ente in questione fosse stato soppresso: basti pensare — da un lato — alle attività musicali che si svolgevano e si svolgono mediante l'Auditorium presso il Foro italico e — d'altro lato — alle attività sportive organizzate dal CONI, cui sono strumentali lo Stadio olimpico, le piscine del Foro italico, gli attigui campi di tennis, e via discorrendo. Ora, la Regione ricorrente non precisa sotto quali pro-

fili la riserva di simili beni a favore dello Stato verrebbe a porla in una situazione d'ingiustificata disparità di trattamento rispetto alle altre Regioni; e meno ancora chiarisce a quali titoli, e con quali conseguenze, il legislatore statale avrebbe invece dovuto trasferirle i beni stessi, in applicazione dell'art. 117 Cost. Perciò va dichiarata l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale, specificamente proposta nei riguardi della tabella A, allegata alla legge n. 764 del 1975.

Fondata si palesa, invece, l'impugnazione degli articoli 6 e 7 della legge che ha soppresso la « Gioventù italiana ».

Per meglio dire, alcune fra le disposizioni contenute in questi articoli non si prestano ad essere censurate, per invasione della competenza regionale sullo stato giuridico ed economico del personale addetto alla Regione: sia perché si tratta di una disciplina che riguarda il trattamento assistenziale e di quiescenza dei dipendenti trasferiti dalla « Gioventù italiana », quanto al periodo precedente il trasferimento (come si verifica per la seconda fase dell'art. 6, primo comma, ovvero per l'ultima parte del capoverso dell'art. 7); sia perché si tratta di norme concernenti l'avvenire, ma riferite al solo personale trasferito allo Stato (come si riscontra — per esempio — nel secondo comma dell'art. 6). Ma altre disposizioni concernono invece — senza dubbio — il trattamento di pensione, l'assistenza malattie e l'indennità di buonuscita, relativi al periodo di servizio da prestare presso ciascuna Regione, successivamente al passaggio dei dipendenti interessati. È questo, in particolar modo, il caso della prima frase del comma iniziale dell'art. 6 (« Il personale trasferito alla regioni è iscritto, ai fini del trattamento di pensione, alla C.P.D.E.L. »), come pure della prima frase del comma iniziale dell'art. 7 (« Il personale trasferito alle Regioni è iscritto, ai fini dell'assistenza malattie e della buonuscita, all'I.N.A.D.E.L. »): dove il legislatore non ha avuto cura di fare testualmente salva l'ipotesi che le singole Regioni disponessero diversamente, nell'esercizio della potestà legislativa sull'ordinamento dei propri uffici e sul trattamento del proprio personale.

Ciò che più conta, gli articoli 6 e 7 della legge n. 764 del 1975 non hanno eccettuato nemmeno l'ipotesi che le Regioni avessero già legiferato in materia, dettando apposite norme relative al regime assistenziale e di quiescenza di tutto il personale regionale, suscettibili dunque di applicarsi — anche in termini diversi da quelli previsti nelle disposizioni impugnate — allo stesso personale loro trasferito dalla « Gioventù italiana ». Ma precisamente in questa situazione si trovava la Regione Lazio, almeno per quanto riguarda l'art. 80, primo comma della legge regionale 29 maggio 1973, n. 20, sostituito dall'art. 3 della legge regionale 20 febbraio 1974, n. 17: che nel testo originario prevedeva genericamente l'iscrizione del personale regionale, « ai fini del trattamento di quiescenza, delle prestazioni assistenziali e previdenziali, ad idonei Enti », con i

quali sarebbe stata stipulata « apposita convenzione »; mentre il testo inserito dalla legge n. 17 del 1974 dispone in modo specifico che il personale stesso venga iscritto alla C.P.D.E.L., « ai fini del trattamento pensionistico » all'E.N.P.D.E.P., « ai fini dell'erogazione dell'assistenza malattie », all'I.N.A.D.E.L., « ai fini del trattamento di fine servizio ».

Su tutti questi punti, allorché la legge n. 764 del 1975 è entrata in vigore, la legislazione del Lazio dettava pertanto una compiuta disciplina, la fonte della quale non poteva e non può essere legittimamente novata dal legislatore statale ordinario, non solo nella parte in cui le norme dettate dalla legge stessa si discostano dalle corrispondenti norme regionali già vigenti, ma anche nella parte in cui — sostanzialmente — esse ne ripetono le disposizioni. Di conseguenza, va dichiarata l'illegittimità costituzionale degli articoli 6 e 7 della legge che ha soppresso la « Gioventù italiana », in quanto regolano il periodo di servizio che il personale trasferito dall'ente in questione è destinato a prestare presso la Regione Lazio. (*omissis*)

III

(*omissis*) Peraltro, la Corte non può non riscontrare che il ricorso si presenta per molteplici aspetti inammissibile. Nella premessa di tale atto si richiama espressamente la previa deliberazione della Giunta regionale siciliana, che è stata in effetti adottata il 23 gennaio 1976. Senonché la Giunta, nell'autorizzare la proposizione del ricorso stesso, lamentava soltanto che la legge n. 764 del 1975, « statuendo unilateralmente il trasferimento dei compiti del soppresso Ente Gioventù Italiana alla Regione, senza dar modo a questa di farsi sentire » in proposito, concretasse « una lesione immediata dalle prerogative regionali costituzionalmente garantite, sotto il profilo della violazione dell'art. 43 dello Statuto Regionale ». Ciò comporta che il sindacato sulla pretesa lesione di tutti i parametri diversi dall'articolo 43 dello Statuto debba essere escluso dall'attuale giudizio. Ed effettivamente l'esigenza che le impugnazioni regionali di leggi dello Stato siano promosse dal Presidente della Giunta » stessa — in base al disposto dell'art. 32, secondo comma della legge 11 marzo 1953, n. 87, di cui questa Corte ha imposto la puntuale applicazione, fin dalla sentenza n. 15 del 1957 — verrebbe elusa qualora si ammettesse che il ricorso del Presidente possa denunciare vizi diversi da quelli prefigurati nella relativa delibera della Giunta.

Ma la delimitazione del giudizio, in vista dell'unico parametro che la Regione ricorrente è legittimata ad invocare, comporta una corrispondente riduzione dell'impugnativa, per quanto concerne la disposizioni della legge n. 764 del 1975, sindacabili in questa sede dalla Corte. Fra di esse rientrano, sicuramente, primo e secondo comma dell'art. 3, attinenti al trasferimento del personale già in servizio presso le sedi peri-

feriche e la sede centrale dell'ente « Gioventù italiana ». Inoltre, il complesso delle argomentazioni addotte dal ricorso, in collegamento con la citata delibera della Giunta regionale, impone di pervenire alla stessa conclusione, circa la disciplina dettata per trasferire alle Regioni il patrimonio già proprio dell'ente soppresso. Infine, analoga questione di legittimità costituzionale, in riferimento alla mancata osservanza della procedura prescritta dallo Statuto per il « passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione », dev'essere decisa dalla Corte nei riguardi del primo comma dell'art. 2, con cui la legge impugnata ha disposto il trasferimento dei compiti istituzionali » e delle « attività in atto svolte dall'Ente gioventù italiana ». Anche in tal senso, difatti, nel ricorso si chiede — pur senza citare espressamente l'art. 43 dello Statuto — che la Corte precisi il valore da attribuire alle norme di attuazione previste dagli Statuti delle regioni ad autonomia differenziata ».

Entro questi limiti, il ricorso dev'essere accolto.

I dati ricavabili dall'esame dei contributi dottrinali, delle norme statali sul passaggio delle funzioni e degli uffici alle Regioni, della stessa giurisprudenza di questa Corte, sono concordi nel senso di far riconoscere all'art. 43 dello Statuto siciliano (come pure ai consimili disposti dagli Statuti speciali della Sardegna, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia) il significato attribuitogli dalla difesa regionale. In dottrina, è dominante l'avviso che la competenza conferita agli appositi decreti legislativi di attuazione statutaria (necessariamente preceduti dalle proposte o dai pareri di una commissione paritetica, composta da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata) sia separata e riservata, rispetto a quella esercitabile — in applicazione dell'ottava disp. trans. Cost. — dalle ordinarie leggi della Repubblica.

Del pari, allo stesso criterio si dimostrano informate — nella loro generalità — le leggi statali di trasferimento, entrate in vigore nello scorso decennio. Ciò vale, anzitutto, per il primo passaggio di funzioni, uffici e personale dallo Stato alle Regioni di diritto comune, disposto dagli undici decreti presidenziali del 14-15 gennaio 1972; tanto è vero che si sono resi (o si renderanno) indispensabili — per conseguire i medesimi effetti in Sicilia, in Sardegna, nel Trentino-Alto Adige e nel Friuli-Venezia Giulia — specifici atti statali con forza di legge, adottati nelle forme previste per le discipline di attuazione dei relativi Statuti speciali. Ma non diverso è il caso del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale stabilisce anzi espressamente — nell'art. 119 — che le funzioni amministrative degli enti pubblici estinti, già trasferiti alle Regioni ordinarie in virtù del contestuale art. 113, continuino « ad essere esercitate nelle regioni a statuto speciale mediante uffici stralcio, fino a quando non sarà diversamente disposto con le norme di attuazione degli statuti speciali o di altre leggi dello Stato ». Del resto, la previsione che il passaggio delle rispettive funzioni (nonché degli uffici, del personale e dei beni in

questione) venga operato a favore delle stesse Regioni differenziate, ma con le procedure prescritte da ogni singolo Statuto, si rinviene in varie disposizioni dettate da leggi statali di settore: a partire dall'art. 2, primo comma, della legge n. 698 del 1975 (sul trasferimento delle funzioni dell'Opera nazionale per la protezione della maternità e dell'infanzia), ovvero dall'art. 1, primo comma, della legge n. 745 del 1975 (sul trasferimento delle funzioni concernenti gli istituti zooprofilattici sperimentali), fino all'art. 80, secondo comma, della legge n. 833 del 1978 (istitutiva del servizio sanitario nazionale).

Ciò che più conta, nel risolvere una controversia analoga a quella in esame, la Corte ha già dichiarato — con la sentenza n. 206 del 1975 — che il trasferimento alla Regione siciliana del personale dei soppressi enti edilizi, previsto dall'art. 18 del d.P.R. n. 1036 del 1972, dovesse « aver luogo secondo le norme all'uopo determinate dalla commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto ». Né giova rispondere, per evitare che un tale precedente si applichi anche alla legge soppressiva dell'ente « Gioventù italiana », che le denunciate previsioni di trasferimento non opererebbero immediatamente, ma richiederebbero provvedimenti ulteriori, senza dunque escludere le cosiddette norme di attuazione statutaria. Sebbene la tesi così sostenuta dall'Avvocatura dello Stato trovi un qualche riscontro nei lavori preparatori della legge stessa (nel corso dei quali fu sottolineata l'esigenza di sentire le competenti commissioni paritetiche, senza di che la legge sarebbe risultata incostituzionale), sta di fatto che il testo degli articoli 2 e 3, primo e secondo comma, non distingue per nulla fra Regioni a statuto ordinario e speciale, ma le considera unitariamente allorché trasferisce — con effetto immediato — compiti, beni e personale dell'ente. Non a caso, l'ultimo comma dell'art. 3 stabilisce senz'altro che, sino all'inquadramento nei ruoli (destinato ad operare — in base al precedente comma — dalla data di entrata in vigore della legge in questione), « al personale trasferito viene corrisposto a carico della regione, il trattamento economico in godimento »; e che qui si tratti di qualunque Regione (Sicilia compresa) viene confermato dalla serie di leggi regionali siciliane con cui si è provveduto in via provvisoria (a cominciare dalla legge 5 marzo 1976, n. 17) ad anticipare una parte di tali spettanze.

S'impone, perciò, l'annullamento dell'art. 2, secondo comma, e dell'art. 3, primo e secondo comma, della legge n. 764 del 1975, nella parte in cui trasferiscono alla Regione Sicilia beni e personale dell'ente « Gioventù italiana »: al di là della lettera dell'art. 43 dello Statuto siciliano, la procedura di trasferimento che tale norma prescrive dev'essere osservata, infatti, non solo per quanto riguarda il passaggio di strutture pertinenti allo Stato in senso stretto, ma anche nelle ipotesi di soppressione e regionalizzazione degli enti pubblici nazionali sul tipo della « Gioventù italiana ».

Corrispondentemente, va inoltre dichiarata l'illegittimità costituzionale del primo comma dell'art. 2, malgrado l'art. 43 dello Statuto siciliano — a differenza dell'ottava disp. trans. Cost. — si riferisca soltanto al passaggio degli uffici e del personale, non già al trasferimento delle funzioni per sé considerate. Nel caso dell'ente « Gioventù italiana » non potrebbero valere le argomentazioni con cui questa Corte ha sostenuto (cfr. le sentt. n. 136 del 1969, n. 95 e n. 108 del 1971) che « non sempre » si richiedono apposite norme di attuazione statutaria, affinché le Regioni differenziate possano esercitare le proprie competenze, individuate e garantite dai rispettivi Statuti. Non va dimenticato, infatti, che la legge n. 764 del 1975 ha per oggetto un'istituzione i cui compiti erano stati deferiti — sia pure sulla carta — ad altre amministrazioni pubbliche, già in forza dell'art. 6 del r.d.l. 2 agosto 1943, n. 704; che nel successivo quarantennio l'ente « Gioventù italiana » è tuttavia sopravvissuto, solo perché non venne approvato e reso esecutivo il piano di ripartizione dei suoi compiti, previsto dal decreto 19 agosto 1944 del Presidente del Consiglio dei ministri; che il capoverso dell'art. 1 della stessa legge soppressiva presuppone — là dove richiama le « modalità » e le « procedure stabilite dalla legge 4 dicembre 1956, n. 1404 » — che gli scopi dell'ente soppresso siano cessati: cosicché nel primo comma dell'art. 2 l'accento non cade sui « compiti istituzionali », ma sulle « attività in atto svolte », da intendersi come attività residue, la sorte delle quali non potrebbe essere scissa da quella del patrimonio già proprio della « Gioventù italiana » e del personale addetto ai beni medesimi.

Al pari che in Sicilia, anche per quanto concerne la Sardegna le norme relative al passaggio degli uffici e del personale devono essere emanate — in base all'art. 56 dello Statuto speciale — « con decreto legislativo », su proposta di un'apposita « Commissione paritetica ». Il ricorso di tale Regione va pertanto accolto, nella parte in cui censura la violazione dell'art. 56, per effetto del primo e del secondo comma dell'art. 3 della legge 18 novembre 1975, n. 764, disciplinanti il trasferimento alle Regioni del personale dell'ente « Gioventù italiana ». E ne risultano assorbite le ulteriori censure che il ricorso prospetta — con particolare riguardo agli articoli 6 e 7 della legge impugnata — assunto che lo Stato avrebbe invaso una sfera di competenza riservata al legislatore regionale, quale l'« ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi della Regione » (ivi compreso lo « stato giuridico ed economico del personale »), di cui all'art. 3, lett. a, dello Statuto speciale.

A questo punto, però, la Corte deve rilevare che l'annullamento dell'art. 3, primo e secondo comma, della legge impugnata determina — in applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87 — l'illegittimità conseguenziale dello stesso art. 2, primo e secondo comma. Sebbene l'impugnativa della Regione Sardegna, diversamente da quella della Regione Sicilia, non coinvolga le norme sul trasferimento dei compiti e

dei beni già spettanti alla « Gioventù italiana », le norme stesse sono state pur sempre approvate in vista di un'unica ed indivisibile serie di operazioni di liquidazione: che non si presta a venire suddivisa in più segmenti, annullando i disposti relativi al trasferimento del personale, per mantenere in vigore — circa la sola Sardegna — quelli relativi al parallelo trasferimento delle funzioni e dei beni. Già si è notato, al contrario, come « i compiti istituzionali e le attività in atto svolte dall'Ente gioventù italiana » debbano subire la sorte delle corrispondenti strutture. Ma, anche nei rapporti fra il patrimonio e il personale, il nesso stabilito dalla legge n. 764 del 1975 si dimostra inscindibile, tanto è vero che l'art. 3 ha trasferito alle Regioni il personale delle sedi periferiche della « Gioventù italiana », in quanto « destinatarie dei beni ceduti »; mentre il personale della sede centrale è stato a sua volta trasferito « in misura proporzionale a quello delle sedi periferiche addetto ai beni ceduti ». E non pare accidentale, sotto quest'aspetto, che la Giunta regionale della Sardegna — nella seduta del 28 gennaio 1976 — avesse deliberato l'impugnazione dell'intera legge n. 764 del 1975, in riferimento alla violazione dell'art. 56 St., che tale legge avrebbe congiuntamente concretato « nel trasferimento dei beni e del personale ». (*omissis*)

I

CORTE COSTITUZIONALE, 30 luglio 1980, n. 141 - *Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Berrino ed altri (avv. Romano e Zangari), Banco di Napoli (avv. Prosperetti), Banco di Roma (avv. Cassandro) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Albisinni).*

Fonti del diritto - Legge - Ambito riservato alla contrattazione collettiva - Non sussiste, finché perdura la inattuazione dell'art. 39 Cost.

Obbligazioni e contratti - « Datio in solutum » - Prestito forzoso - Non è misura ablatoria - È prestazione imposta.

(Cost., artt. 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53; d.l. 11 ottobre, 1976 n. 699, artt. 1 e segg., conv. nella legge 10 dicembre 1976, n. 797).

Lavoro - Retribuzione del lavoratore - Remissione forzata del debito del datore di lavoro - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53; d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, artt. 2, 4 e 6, conv. nella legge 31 marzo 1977, n. 91).

Finché perdura la mancata attuazione dell'art. 39 Cost., non può essere riconosciuta un'area riservata all'autonomia normativa delle associazioni sindacali, e non può quindi aversi, tra la legge e il contratto collettivo, un conflitto sottoponibile alla giurisdizione della Corte costi-

tuzionale. La legge può modificare in pejus (per il lavoratore) la disciplina contrattuale dei rapporti di lavoro. (1)

La disposizione legislativa che stabilisce una datio in solutum (consegna di buoni del tesoro pluriennali non trasferibili in luogo del pagamento di somme di danaro dovute a titoli di retribuzione e di pensione) non deve essere confrontata con l'art. 53 Cost., non producendo essa un effetto ablatorio, ma deve essere confrontata con l'art. 23 Cost., imponendo essa una prestazione coattiva. Gli artt. 1 e segg. del d.l. 11 ottobre 1976, n. 699, convertito con modificazioni nella legge 10 dicembre 1976, n. 797, nella parte in cui stabiliscono che aumenti derivanti da variazioni del costo della vita vengono corrisposti in buoni del tesoro poliennali non trasferibili, non contrastano con gli articoli 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53 Cost.

Gli articoli 2, 4 e 6 del d.l. 1° febbraio 1977, n. 12 (convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 1977, n. 91), ove si stabilisce che gli aumenti retributivi derivanti da variazioni del costo della vita non possono essere superiori a quanto stabilito dagli accordi interconfederali operanti nel settore dell'industria (del 25 gennaio 1975) e non possono essere corrisposti con periodicità diversa da quella prevista da detti accordi, non contrastano con gli articoli 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53 Cost. (2)

II

CORTE COSTITUZIONALE, 30 luglio 1980, n. 142 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Gullino ed altri (n.p.), Credito Italiano S.p.A. (avv. Fazzolari) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Albisinni).

Lavoro - Retribuzione - Indennità di anzianità - Divieto di conglobamento dei miglioramenti dipendenti da variazioni del costo della vita (così detta « scala mobile ») - Legittimità costituzionale.

(Cost. artt. 3, 4, 36, 38, 39, 45 e 53; d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, artt. 1, 2 e 3; d.l. 11 ottobre 1976, n. 699, artt. 1, 2, 3 e 4).

(1-2) La sentenza n. 141 appare di grande interesse, soprattutto laddove essa esclude che — almeno al presente — si abbia un'area riservata alla contrattazione collettiva, ed un correlato limite costituzionale alla potestà del legislatore ordinario; nè una « riserva di contratto collettivo » può ritenersi introdotta in modo indiretto, attraverso una sorta di « rafforzamento » delle disposizioni contenute nel codice civile enunciative del principio — bisogna ora aggiungere derogabile dallo stesso legislatore ordinario — di prevalenza delle condizioni « più favorevoli al lavoratore ».

Sull'argomento, cfr., tra gli scritti più recenti, GRECO, *Diritto del lavoro dell'emergenza e libertà di azione sindacale*, in *Foro it.*, 1981, I, 9; MENGONI, *Un nuovo modello di rapporti tra legge e sindacato*, in *jus*, 1979, 120; GIUGNI, *Parlamento e sindacati*, in *Pol. diritto*, 1978, 365, e DE LUCA TAMAJO, *Leggi sul costo del lavoro e limite all'autonomia collettiva*, in *Il diritto del lavoro nell'emergenza*, 1979, 153.

Non è precluso al legislatore ordinario di ristrutturare l'indennità di anzianità, la quale non può essere ridotta ad unum ma si fraziona in numerose specie diseguate dalla contrattazione; pertanto, l'eliminazione o il ridimensionamento di particolari componenti dell'indennità stessa, se tengono conto della quantità e della qualità del lavoro, non contrastano con gli articoli 3, 36 e 38 Cost. Gli articoli 1, 2 e 3 del d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, secondo il testo risultante dalla legge 31 marzo 1977, n. 91 e gli articoli 1, 2, 3 e 4 d.l. 11 ottobre 1976, n. 699, secondo il testo della legge 10 dicembre 1976, n. 797, non contrastano con gli articoli 3, 4, 36, 38, 39, 45 e 53 Cost.

I

(omissis) Per il d.l. 11 ottobre 1976, n. 699, entrato in vigore il successivo 13, i maggiori compensi dovuti per effetto di variazioni del costo della vita, determinatesi successivamente al 30 settembre 1976 e fino al 30 settembre 1978, erano da corrispondersi ai lavoratori dipendenti con trattamento mensile — comprensivo di tutti gli emolumenti a carattere continuativo (ratei di mensilità aggiuntive, premi di rendimento, indennità e compensi della stessa natura) al netto delle ritenute previdenziali e assistenziali — corrispondente ad un importo superiore a lire otto milioni annui mediante obbligazioni nominative emesse dall'Istituto centrale per il credito a medio termine (Mediocredito centrale).

Per i dipendenti, il cui trattamento annuo complessivo fosse superiore ai sei milioni ma inferiore agli otto milioni di lire, la correzione dei maggiori compensi doveva effettuarsi sempre mediante obbligazioni, ma limitatamente al cinquanta per cento sino al raggiungimento del limite di otto milioni.

Per i dipendenti con trattamento annuo complessivo inferiore ai sei milioni di lire il descritto modo di soluzione era da praticarsi dal momento in cui il trattamento complessivo superasse il limite dei sei milioni di lire e per la parte eccedente.

Non solo i lavoratori dipendenti, ma anche i titolari di trattamenti pensionistici erano soggetti alla riassunta disciplina dettata nei primi cinque commi dell'art. 1, l'ultimo comma del quale non mancava di precisare che le somme, corrisposte in obbligazioni, erano comprese nel trattamento retributivo in godimento ai fini della commisurazione dei contributi previdenziali e assistenziali ai sensi dell'art. 3 della legge 31 luglio 1975, n. 364 e per la determinazione del trattamento di quiescenza e di fine rapporto; il che — mette conto di chiosarlo — scaturiva dalla natura di (parziale) prestazione in luogo di adempimento, propria del meccanismo posto in essere dal Governo del tempo.

Per la contestualità della esposizione va anticipata la descrizione del contenuto dell'art. 6 d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, modificato nella legge

di conversione, a mente del quale i maggiori compensi dovuti ai lavoratori dipendenti per effetto di variazioni del costo della vita, corrisposti in buoni del tesoro a sensi dell'art. 1 d.l. 699/1976, così come sostituito per l'art. 1 della legge di conversione 797/1976, non sono soggetti a ritenute fiscali e non costituiscono reddito imponibile agli effetti delle imposte sul reddito. Esenzione — sia rilevato per inciso — non desumibile dalla evidenziata natura di prestazione parziale in luogo di adempimento, ma non contrastante con la causa economico-giuridica di retribuzione propria dei maggiori compensi e trattamenti pensionistici. *(omissis)*

(omissis) Se il d.l. fosse stato in tutto convertito, della sostanza economico-finanziaria del meccanismo, costretto nei limiti di tempo: 30 settembre 1976 a 30 settembre 1978, sarebbe stata assai piana la comprensione: lavoratori dipendenti e titolari di trattamenti pensionistici, nella misura segnata dall'art. 1, fornivano al Mediocredito i mezzi finanziari necessari per incentivare medie e piccole industrie senza possibilità di restituzioni anticipate e sotto la garanzia dello Stato, ma, poiché il mutuo assumeva la forma di prestito obbligazionario, lo schema del mutuo più non era, sul piano giuridico, utilizzabile, talché sarebbe apparso lecito per mente allo schema della (parziale) prestazione in luogo di adempimento, realizzata mediante titoli nominativi non rimborsabili e trasferibili se non alla scadenza del quinquennio dalle emissioni. *(omissis)*

(omissis) In più complessa visione, la manovra del Governo si articolava nel senso che non solo veniva ridotto in misura seppure minima il costo del lavoro, ma veniva compressa la liquidità del medio circolante e che il diverso e forse più ampio sacrificio, sopportato nei precisati termini da lavoratori dipendenti e pensionati, ridondava a favore delle piccole e medie industrie, le quali finivano, quindi, con essere privilegiate rispetto agli altri imprenditori.

Poiché il d.l. 699/1976, nel modo in cui è stato costruito, ha avuto in misura minima pratica attuazione in pregiudizio dei lavoratori e dei pensionati (non dei datori di lavoro e degli enti erogatori dei trattamenti pensionistici) non già a favore del Mediocredito e delle piccole e medie industrie, nessuna questione di costituzionalità è stata in effetti, con esclusivo riferimento al d.l. 699/1976, prospettata.

Peraltro la considerazione che del d.l. è stata svolta non è superflua perché giova a cogliere le modificazioni delle linee di tendenza, apportate dal Parlamento, in sede di conversione con la legge 10 dicembre 1976, n. 797, entrata in vigore il successivo 26.

In primo luogo, ai lavoratori dipendenti e ai pensionati si aggiungono « coloro che beneficiano di un meccanismo automatico di adeguamenti dei compensi alle variazioni degli indici del costo della vita » e correlativamente avvantaggiati ne risultano anche coloro, che, pur non essendo datori di lavoro dipendente né gestori di trattamenti pensionistici, ab-

biano ancorato i debiti di compensi a indici di variazione del costo della vita.

In secondo luogo, mentre i tempi finali delle operazioni sono anticipati al 30 aprile 1978, il finanziamento alle piccole e medie industrie, realizzato tramite il Mediocredito, sfuma nell'incentivazione di attività produttiva, a gestire la quale è legittimato lo Stato; correlativamente la *datio in solutum* viene attuata non mediante titoli obbligazionari del Mediocredito, sibbene mediante buoni del tesoro poliennali al portatore, da emettersi alla pari e con il rispetto delle ulteriori modalità di emissione e di consegna, poi fissate dal Ministro per il tesoro con decreto 22 aprile 1977, ma, se identici rimangono tempi e modalità di versamento delle somme corrispondenti all'ammontare dei maggiori compensi e le sanzioni per l'omesso, tardivo o incompleto versamento di dette somme alla tesoreria dello Stato, tali somme sono numerate al netto dei contributi previdenziali e assistenziali per le quote a carico del lavoratore, che continuano ad essere versate a enti e gestioni competenti; gli interessi prodotti dai buoni vengono pagati posticipatamente.

Il decreto 22 aprile 1977, emanato dal Ministro per il tesoro di concerto con il Ministro per il lavoro e la previdenza sociale, pone in chiaro che la normativa del 1976 continua ad applicarsi sino al 30 aprile 1978 malgrado il d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, entrato in vigore lo stesso giorno, che è richiamato nelle premesse; il tasso d'interesse, fissato in lire quattordici per ogni cento lire di capitale nominale, pagabile in cinque annualità posticipate al 1° luglio di ciascuno degli anni dal 1978 al 1982 compresi per i soli buoni del tesoro iscritti nel Gran libro con decorrenza dal 1° luglio 1977, di scadenza 1° luglio 1982, iscritti nel Gran libro con decorrenza dal 1° luglio 1978, è stato fissato nella misura del 13% con il d.m. 20 dicembre 1977, e il tasso d'interesse per i buoni del tesoro, di scadenza 1° luglio 1983, iscritti nel Gran libro con decorrenza dal 1° luglio 1978, nel 13% con il d.m. 10 giugno 1978; si precisa che buoni del tesoro e relativi interessi sono esenti da ogni imposta reale presente e futura e dall'imposta sulle cessioni, e, pur essendo anche al portatore (a differenza delle sempre nominative obbligazioni del Mediocredito), non sono trasferibili per un quinquennio dall'emissione. (*omissis*)

(*omissis*) Poiché non rientra nei compiti di questa Corte controllare in quale sorta di incentivazione di attività produttive siano stati investiti i versamenti dei maggiori corrispettivi, né verificare in qual modo siano stati identificati — e, quindi, astretti al rispetto della legge — i debitori dei beneficiari di meccanismi automatici di adeguamento di compenso alle variazioni degli indici del costo della vita, è da affermare che le norme del 1976, nella forma assunta nella legge di conversione, non prestino il fianco a censure, che siano contenute nel campo del giudizio di costituzionalità, e, per contro, non travalichino in valutazioni di ordine

politico-sociale e si convertano in dubbi sulla funzionalità economico-finanziaria della manovra disposta dal Parlamento.

Manovra, della quale vanno sottolineate la temporaneità resa ancor più evidente in sede di conversione, la incidenza su fasce di redditi di lavoro e no, rispetto alle quali il sacrificio imposto ai destinatari non incide sul minimo vitale (il che emerge anche da scritti difensivi redatti nell'interesse di taluni destinatari avanti la Corte), la sostanziale convenienza dell'investimento del prelievo la quale non deve essere saggiata sulla base di raffronti con investimenti in attività produttive (spesso di non sicuro esito finale e sempre di difficile conduzione). Dati, che rientrano nella comune esperienza e, pertanto, *non egent probatione*.

Il sacrificio dei destinatari delle norme del 1976, in tal guisa identificato, non costituisce materia di applicabilità dell'art. 53 Cost. perché è carente l'effetto ablatorio che di detta norma rappresenta la fattispecie.

L'insussistenza di tale effetto non giova al fine di neutralizzare i sospetti d'illegittimità delle norme impugnate alla stregua dell'art. 23, del quale ricorre la fattispecie dappoiché è innegabile il carattere di prestazione proprio del sacrificio, seppure non definitivo, imposto ai destinatari, ma del parametro è rispettato il precetto; si vuol dire l'esigenza della riserva di legge vuoi perché, in guisa seppure meno puntuale di quanto non fosse riuscito di statuire con il decreto-legge, si identificano il requisito della causa della prestazione (cioè la finalità dell'incentivazione di attività produttive) e la entità del corrispettivo, la cui definizione ha il potere legislativo affidato ai Ministri per il tesoro e per il lavoro e la previdenza sociale, dei settori cioè dell'Amministrazione cui competono esperienze tecniche nella materia (esperienze, che hanno indotto a fissare il tasso per le tre emissioni nelle soprariordinate misure, secondo un criterio di giusta remunerazione dei prelievi in esame, che deve considerarsi implicito nel corpo di norme del 1976).

L'art. 36, in sé considerato, non sembra violato perché, se i criteri della qualità e della quantità del lavoro non vengono in considerazione, neppure acquisisce spessore al livello di giudizio di legittimità costituzionale delle norme il criterio della sufficienza della retribuzione ad assicurare al lavoratore e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa la cui verifica in concreto spetta al giudice di controversia individuale investito della conformità a detto criterio del salario del singolo lavoratore.

Dell'art. 3 si è lamentata la violazione sotto vari aspetti — interni ed esterni al mondo del lavoro, subordinato e no — dei quali colpisce in più incisivo modo il rilievo che al finanziamento dell'incentivazione delle attività produttive sono chiamate a contribuire le tre categorie di « colpiti » dalla normativa del 1976 e non anche gli imprenditori e i titolari di redditi reali, e neppure l'universalità dei dipendenti, pensionati

e aventi diritto a compensi nel senso a quest'ultima categoria assegnato dalla legislazione tributaria, ma soltanto coloro che fruiscono di indicizzazioni coordinate alle variazioni del costo della vita.

Si è obiettato dalla Presidenza del Consiglio e dalle difese dei datori di lavoro che, non essendo identiche le situazioni dei « colpiti » e degli indenni, l'art. 3 sarebbe non a proposito invocato, e l'obiezione sembra colpire nel segno sia per quel che concerne la discriminazione tra le varie forme di indicizzazione per essere diverse le finalità pratiche, cui sono indirizzati i meccanismi in esame, ed altre clausole, che mirano in vario modo a salvaguardare il potere d'acquisto della moneta legale, sia perché sono diversi gli ambienti economico-finanziari, nei quali operano da un lato le tre categorie di destinatari e dall'altro lato le categorie non chiamate a far le spese dell'incentivazione di attività produttive.

Certo, la tendenza del Parlamento a battere le vie di sempre e — per uscire di metafora — a non muovere alla ricerca di « ricchezze novelle » meno agevolmente identificabili può non essere disconosciuta, ma trattasi di giudizio politico, riservato agli elettori e alle forze sociali, cui la Corte non può sostituirsi. Il qual rilievo giova a dire non opportunamente invocato l'art. 1 Cost., cui i giudici, che della denuncia si sono resi portatori, hanno attribuito un significato di esclusività, che è smentito dal complesso della Costituzione, dappoiché alla Carta sono ben presenti anche valori diversi dal lavoro.

Il senso dell'art. 4 Cost., poi, si presta, vuoi nella lettera vuoi nello spirito, ad essere, nei presenti incidenti, capovolto perché al fine di assicurare il diritto al lavoro non tanto può quanto deve essere perseguita l'incentivazione delle attività produttive.

Rimane la censura di violazione dell'art. 39 o (a voler essere più puntuali) di attentato all'ultima sua parte, riflettente l'autonomia normativa dei sindacati, ma, a tacere che il testo costituzionale non è stato ancora attuato nel momento strutturale della registrazione, quale presupposto della personalità giuridica dei sindacati, la normativa ordinaria del 1959, sulla quale si è pronunciata questa Corte con sentenze, da cui, nei presenti incidenti, si è *in utroque* argomentato, aveva di mira l'assicurazione del minimo trattamento economico e normativo, che nella specie non viene in considerazione. Sino a quando l'art. 39 non sarà attuato, non si può né si deve ipotizzare — nei termini proposti — conflitto tra attività normativa dei sindacati e attività legislativa del Parlamento e chiamare questa Corte ad arbitrarlo.

Dei due temi del corpo di norme del 1977 viene — lo si ripete — verificata in questa sentenza la conformità ai dettami costituzionali della disciplina dell'esclusione dalle retribuzioni dei miglioramenti descritti nell'art. 1 d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, laddove ad altro documento decisorio è riservato il giudizio sulla parziale novellazione degli articoli 2121, secondo comma, c.c. e degli articoli 361 e 923 codice navigazione.

Ribadito che la normativa del 1976 continua ad applicarsi nell'area temporale che le è propria malgrado l'entrata in vigore del d.l. del 1977, è da rilevare in primo luogo che il d.l. del 1977 colpisce i lavoratori dipendenti e i lavoratori del settore pubblico e non anche il personale statale e degli enti pubblici, di cui alla legge 20 marzo 1975, n. 70, né le due altre categorie dei destinatari della normativa del 1976; in secondo luogo che trattasi non di una prestazione (parziale) in luogo di adempimento, realizzata mediante titoli del debito pubblico (art. 1, commi terzo e quarto), ma *a*) del divieto di conglobamento, nella retribuzione a partire dal 1° febbraio 1977, di tutti i miglioramenti retributivi, per effetto di variazioni del costo della vita o di altre forme di indicizzazione, corrisposti in misura non superiore e in applicazione dei criteri di calcolo, nonché con la periodicità stabiliti dagli accordi interconfederali operanti nel settore dell'industria, *b*) della incomputabilità degli effetti delle variazioni del costo della vita o di forma di indicizzazione su qualsiasi elemento della retribuzione in difformità della normativa prevalente prevista dagli anzidetti accordi interconfederali e dai contratti del detto settore per i corrispondenti elementi retributivi e limitatamente a tali elementi (art. 2 comma primo); in terzo luogo che « ai lavoratori occupati in settori non industriali continuano ad essere applicate le disposizioni dei rispettivi accordi e contratti collettivi che determinano il valore mensile del punto di contingenza in misura inferiore a quella stabilita dall'accordo interconfederale di cui al primo comma » (art. 2, comma secondo); in quarto luogo che le somme non più dovute ai lavoratori per effetto dell'art. 1 sarebbero devolute alla riduzione di costi aziendali o alla copertura di oneri pubblici (art. 3); in quinto luogo che veniva abrogata ogni disposizione in contrasto con le norme contenute nel decreto ed erano definite nulle di pieno diritto norme regolamentari e clausole contrattuali contrastanti con il decreto medesimo (art. 4); in sesto ed ultimo luogo che gli articoli 2 e segg. del decreto restavano in vigore fino al 31 gennaio 1979 (art. 5).

Proprio il carattere temporaneo, che accomunava il d.l. del 1976 alla normativa del 1977, è stato cancellato con la legge 31 marzo 1977, n. 91 di conversione (entrata in vigore il successivo 17 aprile), con la quale il Parlamento, in sostituzione del soppresso art. 3, che — si ripete — destinava le somme non più percepite dai lavoratori alla riduzione di costi aziendali o alla copertura di oneri pubblici, ha autorizzato con l'art. 2 il Governo della Repubblica a determinare, nel termine di due mesi dall'entrata in vigore della legge stessa, la utilizzazione delle somme derivanti nell'anno 1977 dalle differenze tra i trattamenti discendenti dalle regolamentazioni modificate con il d.l. 12/1977, e quelle dovute per effetto delle disposizioni di cui all'art. 2 decreto stesso, nonché a regolare le modalità di riscossione.

Non si esauriscono nella soppressione degli artt. 5 e 3, sostituito con la tecnica della legge di delegazione e del decreto legislativo, le modificazioni apportate con la legge di conversione: in disparte il chiarimento del già richiamato art. 6, al divieto di conglobamento dei miglioramenti contributivi si aggiunge la irricolabilità nei tempi differiti, e degli accordi interconfederali operanti nel settore dell'industria sono puntualizzate le date di stipulazione del 15 gennaio 1957 e del 25 gennaio 1975.

La normativa del 1977 va integrata con il d.P.R. 6 giugno 1977, n. 384, entrato in vigore il successivo 27 luglio, il quale, limitatamente all'anno 1977, indica i modi di utilizzazione delle somme non corrisposte ai lavoratori dipendenti, soggiungendo che, se non utilizzate nello esercizio 1977, possono essere impegnate nell'esercizio successivo; precisa che dette somme vanno versate dai datori di lavoro, entro quindici giorni dalla fine di ciascun trimestre, in un apposito conto corrente infruttifero aperto presso la Tesoreria centrale, intestato al Ministero del tesoro e denominato « Fondo speciale di cui all'articolo 2 della legge 31 marzo 1977, n. 91 », al quale affluiscono, alla fine del secondo mese successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore del decreto (e cioè al 30 settembre 1977), anche le somme dovute dal 1° febbraio al 30 giugno 1977 (art. 1), e prevede, infine, le sanzioni a carico dei datori di lavoro in caso di omesso e incompleto versamento (art. 2).

Nel procedere al raffronto tra la normativa del 1977 e la normativa che l'ha preceduta, non può questa Corte lasciare in ombra la circostanza [...] che, mentre le somme non corrisposte ai lavoratori dipendenti dal 1° febbraio al 31 dicembre 1977, sono destinate al conseguimento delle finalità specificate nel d.P.R. 384/1977, le somme non corrisposte in tempo successivo al 1° gennaio 1978 rimangono nel patrimonio dei datori di lavoro, ai quali non è imposto alcun obbligo, neppure generico, di destinazione delle stesse per aver la legge di conversione (art. 1) soppresso l'art. 3 d.l. 12/1977, per il quale le somme, non più dovute ai lavoratori, erano devolute alla riduzione di costi aziendali e alla copertura di oneri pubblici. Talché il « vuoto » di destinazioni diverse dalla permanenza del numerario nei patrimoni dei datori di lavoro, consecutiva alla limitazione del d.P.R. 384/1977 al 1977, rappresenta — almeno allo stato attuale della legislazione ordinaria — il traguardo della disciplina normativa in materia, della quale è stato punto di partenza l'art. 5 d.l. 699/1976: si prendono le mosse dal prestito forzoso, il cui ricavo è destinato all'incentivazione delle piccole e medie industrie, e, traverso l'ablazione definitiva di parte della retribuzione, dapprima destinata alla incentivazione delle attività produttive e poi alla triplice finalità, espressa nel d.P.R. 384/1977, si perviene alla conservazione — senza vincolo di sorta — delle somme, non versate ai lavoratori dipendenti, nei patrimoni dei datori di lavoro.

L'ultima tappa della metamorfosi non può essere stimata irrilevante dalla Corte, perché dal « vuoto », provocato dalla limitazione temporale dell'art. 2 della legge di conversione del 1977 e del d.P.R. 384/1977, sono incise le pretese di Vito Corsello, dipendente della Cassa di risparmio di Torino, il cui ricorso porta la data del 10 febbraio 1978 ed ha dato luogo, traverso l'ordinanza 1° giugno 1978, all'incidente iscritto al n. 453 Reg. ord. 1978; incidente che — lo si ripete — offre il più ricco mosaico di norme impugnate e di parametri di costituzionalità.

Ciò precisato, l'attenzione della Corte si indirizza alle questioni di costituzionalità del d.l. 12/1977, così come modificato nella legge di conversione, ma non inciso dal ripetuto « vuoto », in riferimento agli artt. 1, 3, 4, 23, 36, 39 e 53 Cost.

La destinazione delle somme non corrisposte ai lavoratori nel periodo di tempo 1° febbraio-31 dicembre 1977 non diverge dalla destinazione avvisata nella normativa del 1976 in guisa tale da comportare diverso scioglimento, da parte della Corte, della questione sorta dal sospetto di violazione dell'art. 53 sulla quale la destinazione può in qualche misura incidere, seppur non è consentito porre in rilievo la maggiore puntualità, di cui il più volte menzionato d.P.R. 384 del 1977, dà prova.

A ben più delicate indagini aprono il varco sia il carattere definitivo del sacrificio dei lavoratori dipendenti non esteso ai titolari di trattamenti pensionistici né ai creditori di compensi di altra natura, sia la maggiore ampiezza subiettiva del sacrificio, che coinvolge tutti i dipendenti e non i lavoratori titolari di compensi elevati.

La Corte ha piena coscienza della gravità delle conseguenze economiche della duplice scelta, cui sono pervenuti il Governo e il Parlamento, e fa sua la espressione ricorrente nel corso delle discussioni parlamentari — correre cioè la legge di conversione del 1977 sul filo della incostituzionalità —, ma non ritiene che il giudizio reso a proposito della normativa del 1976 sia da modificare.

Certo, alla *ampliatio* dei lavoratori dipendenti colpiti si aggiunge la liberazione, dall'obbligo del prelievo, dei creditori di compensi di altro genere ma, a parte il non agevole reperimento di costoro, va tenuto conto della esclusione dal prelievo dei titolari di trattamenti pensionistici; esclusione, di cui non possono non giovare i dipendenti, per i quali venga ad un tempo meno il rapporto di lavoro e sorga il presupposto del rapporto pensionistico.

Vero è che il prelievo non opera con identico « peso » sulle fasce dei redditi di lavoro, sibbene provoca in concreto sacrifici che crescono con la compressione dei redditi, ma la reazione a tali conseguenze, di cui non va dissimulata la estrema gravità, può essere attuata nei giudizi, in cui il singolo lavoratore ben potrà nei confronti del datore invocare il rispetto del minimo vitale in conformità di ben consolidati orientamenti giurisprudenziali. Né va dimenticato che — almeno nei limiti di concor-

rente vigenza delle due normative — i compensi elevati sono colpiti non solo dal prelievo definitivo, ma anche dall'onere del prestito forzoso. (*omissis*)

(*omissis*) Peraltro giova, per quel che concerne l'art. 3 (considerato in sé e congiuntamente con gli artt. 1 e 4) porre in evidenza che l'assorbimento, nella normativa del 1977, della contrattazione del settore industriale rappresenta un passo verso l'attuazione del principio di uguaglianza nella materia disciplinata, contro il quale non giova opporre l'interdipendenza dei vari elementi obiettivi del rapporto di lavoro perché ben potranno, se lo credono, le categorie, lese dall'appiattimento, rivarsi — traverso la contrattazione e, più a monte, l'esercizio del diritto di sciopero nei modi consentiti dal *mos* interpretato da questa Corte e dal giudice, cui spetta la funzione di nomofilachia —, sui dati, estranei alla misura della retribuzione, attingendo le auspiccate «compensazioni», alle quali ben potranno i datori di lavoro opporsi con i mezzi delineati negli artt. 3 e 11 legge 604/1966. Che poi l'appiattimento operi *in peius* e non *in melius* ponendosi in contrasto con l'ordinamento della derogabilità a favore del solo lavoratore, recepito nell'art. 12 legge 604/1966, è proposizione, che, non essendo detto principio generale (non assoluto né ancor meno fondamentale) assicurato dalla Costituzione, non coinvolge l'attività della Corte, che non può né deve farsi carico delle offese a detto principio inferte dalle norme impugnate.

Le riflessioni, che ne scaturiscono, sono di ordine politico, mentre i conflitti pratici, che possono derivarne, rientrano nella competenza dei giudici delle controversie individuali e, in ipotesi (art. 28 legge 300/1970), sindacali.

In ordine agli artt. 23 e 53 è da osservare in via preliminare che non l'art. 23, ma l'art. 53 assume ipotetico rilievo nei procedimenti, aventi per oggetto i maggiori corrispettivi relativi al periodo 1° febbraio-31 dicembre 1977, poiché destinatario delle somme non corrisposte ai lavoratori è il Tesoro dello Stato, non già il contraente datore; ma l'art. 53 non può dirsi violato nel senso denunciato da alcune ordinanze di rimessione perché la delega a determinare l'utilizzazione delle somme, di cui all'art. 2, primo comma, legge 91/1977, costituisce la conseguenza, e non la premessa, delle disposizioni sulle somme non più dovute ai lavoratori da parte dei datori di lavoro.

Rimane l'art. 39, su cui hanno insistentemente discusso le parti con argomenti a proposito dei quali è sufficiente sul piano costituzionale osservare, in aggiunta alla motivazione spesa in punto alla normativa del 1976, che, sino a quando non sarà disciplinata la loro registrazione, l'individuazione dei sindacati legittimati alla contrattazione collettiva (collettiva nel senso che alla parola può essere riconosciuto a seguito della

soppressione dell'ordinamento corporativo) non può non essere affidata al gioco delle forze sociali, che, al di là dei non sempre sussistenti vincoli associativi, si trovano a rappresentare di fatto, e che di cotale esigenza sono stati consapevoli Governo e Parlamento nel dare vita alla normativa del 1977 la quale presta — e non può non prestare — il fianco a valutazioni, critiche o favorevoli, di estrazione economica, finanziaria e sociale, e fornirà motivi di contesa sul *quomodo* della realizzazione normativa e della concreta attuazione nelle controversie processuali individuali e sindacali, ma non apre utile adito a incidenti di costituzionalità fondati sull'asserito ostracismo decretato alle forze sociali. (*omissis*)

(*omissis*) La peculiarità dell'incidente, iscritto al n. 453 Reg. ord. 1978, che si è posta in rilievo, impone di verificarne l'incidenza sulla fondatezza delle prospettate questioni di costituzionalità in riferimento ai soli artt. 23 e 53 dei quali l'appropriazione senza vincolo di destinazione, da parte dei datori di lavoro, delle somme non corrisposte ai lavoratori dipendenti pone fuori gioco il secondo dappoiché beneficiari della operazione sono e, se non interverranno norme di diverso segno, saranno i datori di lavoro, non già lo Stato al quale le relative somme sono affluite per soli undici mesi (febbraio a dicembre) del 1977.

A proposito dell'art. 23, limitatamente — si ripete — ai mesi del 1978 ai quali è limitato il giudizio di merito, è da osservare che il sacrificio dei lavoratori dà luogo ad una sorta di (parziale) rimessione forzata del debito (tacitamente, ma sicuramente accettata dai datori di lavoro; art. 1236 c.c.) e non alla vicenda della *datio in solutum*, che costituisce la normale fattispecie del testo costituzionale in esame, ma la Corte — a parte la natura formalistica della qualificazione in merito alla quale potrebbesi obiettare che il bene rimesso rimane nel patrimonio del debitore e non va ad impinguare la cassa del creditore — non può non farsi carico di ciò che l'assenza di un qualsiasi vincolo di destinazione delle somme, di cui i datori di lavoro non si spogliano, fornisce materia a dubbi sulla razionalità della normativa, in ordine ai quali lo spartiacque tra il politico-sociale e il giuridico non è di agevole individuazione. Dubbi, che questa Corte scioglie, allo stato, in senso negativo, anche in considerazione del fatto che l'intervallo di cinque mesi, nei quali è costretto il suo giudizio, non permette d'identificare le misure normative che in qualche guisa siansi in ipotesi sostituite alla carenza di vincoli di destinazione, e, ancor più, di ponderarne eventuali effetti. Canone di prudenza che ha indotto il giudice delle leggi a non disporre verificazioni e altri mezzi istruttori (artt. 26 a 35 r.d. 27 agosto 1907, n. 642, richiamati, in quanto applicabili, nell'art. 22 legge 11 marzo 1953, n. 87), la cui opportunità si è pur profilata nel corso della deliberazione della presente sentenza. (*omissis*)

II

(*omissis*) I tre giudici non solo sottopongono alla Corte questioni riflettenti le normative del 1977 e, per l'ordinanza iscritta al n. 444 R.O. 1977, del 1976, relative al divieto di conglobamento nella retribuzione e di ricalcolo in tempi differiti dei miglioramenti retributivi dei lavoratori dipendenti per effetto di variazioni del costo della vita e di altre forme di indicizzazione per la massima parte esaminate con sentenza n. 141/1980 e giudicate infondate, ma denunciano altresì l'illegittimità dell'art. 1 del d.l. 1° febbraio 1977, n. 12, convertito, con modificazioni che non interessano l'art. 2121 c.c., nella legge 91/1977 per aver aggiunto nel secondo comma dell'or menzionato testo la frase (« a partire dal 1° febbraio 1977, di quanto dovuto come ulteriori aumenti di indennità di contingenza e di emolumenti di analoga natura scattati posteriormente al 31 gennaio 1977 »); novellazione, la quale fa sì che tali entità più non facciano parte della indennità di anzianità, disciplinata dall'art. 2120 c.c. e da successive disposizioni normative. (*omissis*)

(*omissis*) Prendendo l'avvio dalla prospettazione da ultimo riassunta, rileva la Corte che il pretore di Messina ha mosso accusa all'art. 1 d.l. 699/1976, così come convertito nella legge 797/1976, di violazione degli artt. 4, primo comma, 38 e 45 Cost., per ciò che « lungi dal promuovere le condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro, l'assistenza sociale e la mutualità, mortifica tali diritti perché snatura per i soli redditi di puro lavoro, in tutto quanto a quelli di importo lordo annuo superiore a lire 8.000.000, o in parte quanto a quelli di importo superiore a 6.000.000 ma non a 8.000.000, la natura retributiva degli aumenti collegati al costo della vita ai quali la recente legge 11 agosto 1973 n. 533, modificativa del procedimento del lavoro ha dato con l'art. 429 c.p.c. una particolare tutela, redditi per i quali le leggi restrittive denunciate di incostituzionalità impongono con un sistema di imposizione fiscale occulta a carico delle forze attive del lavoro subordinato una imposizione di trattenuta totale o parziale del 50% delle quote di indennità di contingenza e di indennità integrativa speciale a vantaggio congiunto della generalità dei cittadini ed a vantaggio particolare aggiunto e specifico della speculazione privata dei datori di lavoro, che in relazione agli esborsi per liquidazione dell'indennità di buonuscita — che per giurisprudenza costante ha natura previdenziale ed assistenziale e che come tale non può essere oggetto di limitazione o di esproprio — alla cessazione del rapporto di lavoro sono soggetti a minori aggravii ».

Queste argomentazioni, sebbene siano state precedute dalla denuncia di violazione degli artt. 38 e 45 Cost., pongono mente all'art. 1 d.l. 12/1977 assai più che alla normativa del 1976, e comunque non traggono dagli artt. 38 e 45, che vorrebbero rappresentare il *novum* rispetto ai parametri, con la menzionata sentenza n. 141/1980 giudicati indenni da

violazione, ragioni, che si aggiungano alle altre, che questa Corte non ha reputato idonee a dire offesi gli artt. 1, 3, 4, 23, 36, 39, 53 della Costituzione. (*omissis*)

(*omissis*) Il più ampio ventaglio di parametri è stato prospettato nell'incidente iscritto al n. 444/1977, in cui sono posti a base della censura d'illegittimità dell'art. 1 d.l. 12/1977 gli artt. 3, 4, 36, 38, 39, 45 e 53, sebbene — lo si è or ora rilevato — gli artt. 38 e 45 siano invocati per giustificare il sospetto d'illegittimità dell'art. 1 d.l. 699/1976 e sol nel dispositivo della ordinanza vengano collegati all'art. 1 d.l. 12/1977.

Nelle difese delle parti, che hanno affrontato il merito della questione di legittimità, molto si è discusso sulla natura — se retributiva o indennitaria — della indennità di anzianità, e non si è mancato di trarre da sentenze di questa Corte, nelle quali risuona la eco della più che semi-secolare disputa, argomenti agli opposti mulini, ma la Corte non può né deve ancorare la decisione della questione, che più di ogni altra è stata fonte di preoccupazioni, all'accoglimento dell'una o dell'altra delle qualificazioni (qualificazioni, tra le quali si sono assai di recente avanzate proposte di contenimento; il che è assai significativo), senza dire che l'indagine qualificatoria si svolge su diverse direttrici a seconda che essa sia riferita alle retribuzioni di carattere continuativo ovvero ad attribuzioni di fine rapporto.

Né può la Corte accontentarsi della ricorrente constatazione della progressiva sostituzione, anche al di là dei patrii confini, di altri istituti più idonei ad adempiere alla funzione dell'indennità, ma deve prendere atto di ciò che questa non può essere ridotta *ad unum*, perché, per contro, si frazioni in numerose specie disegnate nella contrattazione in più o meno vasta misura collettiva, la cui valutazione rappresenta il quotidiano ministero dei giudici delle controversie individuali di lavoro e, non sempre di rimbalzo, delle controversie previdenziali e assistenziali (esempio perspicuo è offerto dalle indennità calcolate a scaglioni).

In sì varia fenomenologia la Corte, richiamato quanto motivato e deciso in riferimento alle retribuzioni nella sentenza n. 141/1980 con la quale sono stati presi in esame parametri di legittimità comuni alla presente vicenda (artt. 3, 36, 39, 53 Cost.) reputa che non sia precluso al legislatore di ristrutturare l'indennità di anzianità per cui l'eliminazione o il ridimensionamento di particolari componenti dell'indennità stessa non concretano di per sé soli lesione dell'art. 36 Cost. Resta fermo però che innovazioni del genere debbono tener conto della quantità e della qualità del lavoro prestato dagli interessati, agli effetti del combinato disposto degli artt. 3 e 36 Cost. Ora la progressiva esclusione dal computo dell'indennità del punto di contingenza, ad un triennio dalla entrata in vigore della normativa del 1977 che l'ha sancita, non arreca offesa in misura censurabile da questa Corte al criterio della quantità del lavoro, assunto come durata del rapporto a componente di calcolo

del *quantum* dell'indennità, in tali sensi garantito dall'art. 36. Nel futuro l'esclusione stessa, in difetto di congrue compensazioni, rischierebbe di determinare squilibri più gravi di quelli già in atto. Ciò persuaderà i registratori della cosa pubblica a por mano in domani anche non mediato ad adeguati bilanciamenti al fine di evitare offesa non solo agli artt. 3 e 36, ma anche all'art. 38, opportunamente richiamato dal pretore di Messina (sent. n. 26/1980).

E, insomma, la progressività del novellato art. 2121, comma secondo, c.c., che può e deve suonare allarme per i *conditores legum* anche in relazione alle diverse conseguenze che potrebbero prodursi a carico dei lavoratori penalizzando coloro che percepiscono retribuzioni meno elevate. (*omissis*)

I

CORTE COSTITUZIONALE, 27 novembre 1980 n. 151 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - De Blasis (avv. Di Gravio), Soc. ASIS (avv. Pentimali) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Carafa).

Fallimento - Sentenza dichiarativa - Opposizione del fallito - Termine - « Dies a quo » - Data di affissione della sentenza - Illegittimità costituzionale.

(Cost., artt. 3 e 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 18).

L'art. 18, primo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui prevede che il termine di quindici giorni per fare opposizione decorra per il debitore dalla affissione della sentenza che ne dichiara il fallimento, contrasta con gli artt. 3 e 24 Cost.

II

CORTE COSTITUZIONALE, 27 novembre 1980, n. 152 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Fall. Edilcentro Appia Nuova (avv. Marrapese).

Fallimento - Sentenza sulle opposizioni a stato passivo - Appello e ricorso per cassazione - Termine - « Dies a quo » - Data di affissione della sentenza - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 99).

L'art. 99, quinto comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fa decorrere i termini per appellare e per il ricorso in Cassazione dalla affissione della sentenza resa su opposizioni allo stato passivo, contrasta con l'art. 24 Cost.

III

CORTE COSTITUZIONALE, 27 novembre 1980, n. 153 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Soc. I.A.S.M. (avv. Di Gravio).

Fallimento - Decreto di chiusura del fallimento - Termine per il reclamo - « Dies a quo » - Data di affissione del decreto - Legittimità costituzionale.
(Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 119).

L'art. 119, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui fa decorrere il termine per la proposizione del reclamo dalla data di affissione del decreto di chiusura del fallimento, non contrasta con l'art. 24 Cost.

IV

CORTE COSTITUZIONALE, 2 dicembre 1980, n. 155 - Pres. Amadei - Rel. Andrioli - Bonfanti (avv. Costa), Mediterranea di assicurazioni (avv. Scognamiglio) e Banca Privata Italiana (avv. Guarino).

Fallimento - Liquidazione coatta amministrativa - Stato passivo - Opposizione del creditore in tutto o in parte escluso - Termine - « Dies a quo » - Data del deposito in cancelleria - Illegittimità costituzionale.
(Cost., art. 24; r.d. 16 marzo 1942, n. 167, art. 209).

L'art. 209, secondo comma, del r.d. 16 marzo 1942, n. 267, nella parte in cui prevede che il termine per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi decorra dalla data del deposito, nella cancelleria del tribunale del luogo dove l'impresa in liquidazione coatta amministrativa ha la sede principale, dell'elenco dei crediti ammessi o respinti, formato dal commissario liquidatore, anziché dalle date di ricezione delle raccomandate con avviso di ricevimento, con le quali il commissario liquidatore dà notizia dell'avvenuto deposito ai creditori le cui pretese non sono state in tutto o in parte ammesse, contrasta con l'art. 24 Cost.

I

(omissis) La circostanza che tutte le ordinanze di rimessione pongono in forse la legittimità dell'art. 18, primo comma, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 in quanto fissa il *dies a quo* del termine di quindici giorni per l'opposizione del fallito alla sentenza dichiarativa per un verso giustifica la riunione dei quattro procedimenti e per altro verso limita il compito della Corte alla verifica della conformità della norma impugnata ai para-

metri ravvisati dal Tribunale di Roma negli artt. 3 e 24 Cost. (gli altri giudici han fatto capo al solo art. 24) per la opposizione del solo fallito. È per vero estraneo all'attuale dibattito lo scrutinio dell'art. 18 nella parte in cui fa decorrere dall'affissione il termine per l'opposizione di interessi diversi dal fallito, della vasta congerie, cioè, di coloro a carico dei quali operano gli effetti della dichiarazione di fallimento (autori di atti pregiudizievoli ai creditori, parti di rapporti pendenti, creditori non istanti).

La precisazione avvia l'indagine intesa a dire fondata la questione per violazione degli artt. 3 e 24, secondo comma Cost.: invero, la necessità di trattazione e decisione unitarie della pluralità di opposizioni, in ipotesi proposte da vari legittimati non identificabili a priori, spiega perché nel sistema della legge il termine iniziale sia uno ed unico e ne sia la messa in moto sottratta alla iniziativa degli interessati a rendere irrettrabili gli effetti del fallimento dichiarato. Senonché il diritto di difesa del debitore, il quale è destinatario degli effetti del fallimento in assai maggior misura degli altri interessati alla revoca della sentenza dichiarativa, se non riceve offesa dalla seconda delle ragioni giustificatrici della norma in esame (si vuol dire l'impulso d'ufficio), riesce colpito dalla difficoltà della conoscenza effettiva della pronuncia somministrata al debitore dalla affissione, dalla quale pur prende a decorrere il termine di quindici giorni.

Allargare, come da questa Corte si è giudicato con precedenti pronunce (sent. 93/1962; sent. 141/1970; ord. 59/1971), l'adagio: *vigilantibus, non dormientibus iura suscurrunt* non convince, perché tutto sta a vedere se sia da reputarsi *dormiens* il debitore che non rispetta il termine decorrente dall'affissione, e la esperienza insegna che la risposta affermativa è quanto meno azzardata.

La inidentificabilità, poi, degli altri interessati, se legittima la scelta del legislatore nei limiti in cui ricorre la ripetuta inconoscibilità, non somministra utile supporto al dettato normativo nell'ipotesi del debitore, talché ben può concludersi che la individuazione del *dies a quo* nella affissione dell'estratto della sentenza è, per quel che concerne l'opposizione del debitore, priva di razionale fondamento.

Infine, la celerità della procedura fallimentare nel suo complesso intesa e la tutela degli interessi dei creditori sono a torto invocate, per poco si consideri che tutti gli effetti del fallimento si producono — a prescindere dalla affissione — a far tempo dalla pronuncia (e cioè dalla pubblicazione mediante deposito in cancelleria) della sentenza dichiarativa, la quale è esecutiva di diritto e insuscettibile di sospensione, e che la sua revoca non impinge sulla validità degli effetti degli atti legalmente compiuti dagli organi del fallimento. (*omissis*)

II

(*omissis*) La denuncia, con la quale si pone in forse il *dies a quo* e non la durata dei termini, di cui all'art. 99, quinto comma, è fondata perché la già avvenuta identificazione delle parti soccombenti e — si aggiunga — vincitrici priva di giustificazione la scelta dell'affissione, quale atto idoneo a far decorrere il termine per l'impugnazione; affissione, la quale spiega il prezzo, imposto al soccombente, della non agevole conoscenza del *dies a quo* che tale forma di propalazione è idonea a somministrare, anche se sorretta da immediata comunicazione del dispositivo non incidente sul corso del termine, sol in processi in cui per un verso le parti — per dirla con l'art. 150 c.p.c. — sono difficilmente identificabili e per altro verso incalza la necessità di non frazionare la trattazione e la decisione su di una pluralità di pretese in vario modo connesse. Esigenze, che non si avvertono nei giudizi di opposizione allo stato passivo vuoi in secondo vuoi in terzo grado, anche perché la opportunità di riunire in unico processo più impugnazioni di sentenze di merito potrà essere soddisfatta con l'applicazione di ben note norme del codice di procedura civile sino a quando non riterrà il legislatore di dettare altra speciale disciplina.

Pertanto, l'applicazione della disposizione impugnata si risolve in una menomazione del diritto di difesa priva di giustificazione. (*omissis*)

III

(*omissis*) La difficoltà di identificare coloro che hanno interesse a proporre reclamo contro il decreto di chiusura, ragione sulla quale non incide la sentenza n. 255/1974, resa dalla Corte sul termine per proporre appello avverso sentenza di omologazione o di rigetto della proposta di concordato, pronunciata tra parti costituite, esclusivamente legittimate all'impugnazione), in una con la esigenza di riunire in unica trattazione camerale più reclami è di per sé sufficiente a non dire lesiva del diritto di difesa degli interessati alla continuazione della procedura fallimentare la scelta del legislatore. Ma non è inopportuno aggiungere che nella ipotesi di chiusura, della quale si presenta come possibile alternativa la continuazione della procedura fallimentare (si vuol dire la ipotesi descritta nel n. 4 dell'art. 118), l'art. 121 somministra il rimedio della riapertura a chi si sente pregiudicato dal mancato reclamo avverso il decreto di chiusura. (*omissis*)

IV

(*omissis*) Così giudicando, la Corte non si pone in contrasto con la sent. 157/1971, con la quale ebbe a dichiarare infondata la questione di costituzionalità dell'art. 98, primo comma, che fissa nella data del

deposito dello stato passivo fallimentare in cancelleria il *dies a quo* per le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi.

Non soccorre, per vero, tra l'art. 98, primo comma e l'art. 201, secondo comma, la identità di *ratio*, che valga a trasferire a questo le ragioni di conformità di quello al precetto costituzionale.

Invero il difetto di natura giurisdizionale della fase riservata alla formazione dell'elenco affidata al liquidatore, non si risolve in diatriba definitoria vuoi perché per un verso l'atto d'insinuazione al passivo fallimentare produce, a sensi dell'art. 94 r.d. 267/1942, gli effetti della domanda giudiziale (a produrre i quali sono inidonee le domande dei creditori dell'impresa in l.c.a., cui l'art. 207, primo comma, riconosce soltanto il significato di mere denunce), vuoi perché il procedimento amministrativo di formazione dello stato passivo, descritto nel combinato disposto degli artt. 207 e 209, primo comma, è privo delle garanzie del contraddittorio orale, che assistono l'accertamento del passivo, il quale si articola nella prima fase della formazione dello stato passivo provvisorio (art. 95) e dell'adunanza di sua verifica (art. 96).

Il fatto si è che le opposizioni (e le impugnazioni) di cui all'art. 209, secondo comma — a differenza delle opposizioni e delle impugnazioni allo stato passivo fallimentare, la cui affinità con taluni processi a cognizione sommaria è stata sottolineata — non rappresentano il secondo stadio di un procedimento uno ed unico, né possono essere inquadrare nello schema della giurisdizione condizionata per non essere l'inserzione nell'elenco subordinata ad un atto del creditore, ma si definiscono come l'unica sollecitazione dell'esercizio della funzione giurisdizionale a garanzia dei creditori dell'impresa in l.c.a., che si caratterizza per il potere attribuito, in deroga all'art. 4 legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, al giudice ordinario di annullare atti dell'autorità amministrativa lesivi di diritti.

La circostanza che il mancato esercizio giudiziale del diritto di credito finirebbe con l'attribuire all'atto dell'autorità amministrativa, che lo comprime, efficacia estintiva del diritto stesso, conferma l'esigenza che non all'affissione dell'elenco, ma alla notizia della esclusione totale o parziale del credito comunicata al singolo creditore con lettera raccomandata con avviso di ricevimento, sia riservata la capacità di porre in moto il termine, alla cui inosservanza è alla fin fine collegata la perdita del diritto.

D'altro canto, la sostituzione di una pluralità di *dies a quibus* allo unico *dies a quo*, indicato nell'art. 209, secondo comma, non soffoca la aspirazione del legislatore a riunire la pluralità di opposizioni in unico processo, perché, a differenza delle opposizioni di interessati diversi dal fallito alla revoca della sentenza dichiarativa di fallimento, che si sperimentano mediante atti di citazione ad udienza fissa che pongono le opposizioni stesse a contatto prima dei legittimati passivi (curatore e, se vi siano, creditori istanti) e poi dell'autorità giudiziaria competente,

le opposizioni dei creditori in tutto o in parte esclusi dall'elenco hanno forma di ricorso al presidente del tribunale, al quale — ammonisce il terzo comma dell'art. 209 — compete la nomina di un giudice per l'istruzione e per i provvedimenti ulteriori, nel rispetto degli articoli 98 e 103 in quanto applicabili. Forma del ricorso, che consentirà al presidente di tribunale di procedere alla nomina del giudice istruttore sol dopo la restituzione alla cancelleria del tribunale degli avvisi di ricevimento.

Certo — non se lo dissimula la Corte — il dispositivo, che si va ad enunciare, potrà dar luogo a non lievi difficoltà nella ipotesi, nella specie non ricorrente, di opposizioni e di impugnazioni, per le quali ultime rimane ferma la data del deposito come *dies a quo* del termine di quindici giorni, ma il principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato e il rispetto delle prerogative del potere legislativo inibiscono di escogitare i rimedi alla Corte, la quale, peraltro, non può non segnalare i non tanto eventuali inconvenienti al legislatore perché ponga mano agli opportuni rimedi. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1980, n. 177 - Pres. Amadei - Rel. Malagugini - Miliucci (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Ordine e sicurezza pubblica - Misure di prevenzione - Fattispecie legali pre-determinate - Necessità.

(Cost., artt. 13 e 25; legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 1; legge 22 maggio 1975, n. 152, art. 18).

Anche per le misure di prevenzione la fattispecie legale deve permettere di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico, per ciò stesso rivolto all'avvenire. Inoltre, le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta. Contrasta pertanto con l'art. 25 Cost. l'art. 1 n. 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, nella parte in cui elenca tra i soggetti passibili delle misure di prevenzione previste dalla legge medesima coloro che « per le manifestazioni cui abbiano dato luogo diano fondato motivo di ritenere che siano proclivi a delinquere ». Non contrasta invece con l'art. 25 Cost. l'art. 18, n. 1, della legge 22 maggio 1975, n. 152, nella parte in cui prevede l'applicabilità delle disposizioni della legge 31 maggio 1965, n. 575 « anche a coloro che operanti in gruppo o isolatamente pongano in essere atti preparatori, obiettivamente rilevanti, diretti a sovvertire l'ordinamento dello Stato, con la commissione di uno dei reati previsti dal capo I, titolo VI del libro II del codice penale o dagli articoli 284, 285, 286, 306, 438, 439, 605 e 630 dello stesso codice ».

(*omissis*) La tematica delle misure di prevenzione ed i relativi problemi sono stati posti all'attenzione di questa Corte sin dall'inizio della sua attività.

Già con la sentenza n. 2 del 1956, la Corte ebbe ad annunciare alcuni importanti principi, quali l'obbligo della garanzia giurisdizionale per ogni provvedimento limitativo della libertà personale e il netto rifiuto del sospetto come presupposto per l'applicazione di siffatti provvedimenti, in tanto legittimi in quanto motivati da fatti specifici.

Con la successiva sentenza n. 11 del medesimo anno 1956, la Corte affermò che « Il grave problema di assicurare il contemperamento tra le due fondamentali esigenze di non frapporre ostacoli all'attività di prevenzione dei reati e di garantire il rispetto degli inviolabili diritti della personalità umana, appare... risoluto attraverso il riconoscimento dei tradizionali diritti di *habeas corpus* nell'ambito del principio di stretta legalità ». « Correlativamente », prosegue la Corte nella citata sentenza, « in nessun caso l'uomo potrà essere privato o limitato nella sua libertà (personale) se questa privazione o restrizione non risulti astrattamente prevista dalla legge, se un regolare giudizio non sia a tal fine instaurato, se non vi sia provvedimento dell'autorità giudiziaria che ne dia le ragioni ».

La legittimità costituzionale di « un sistema di misure di prevenzione dei fatti illeciti », a garanzia « dell'ordinato e pacifico svolgimento dei rapporti, fra i cittadini » è sempre stata ribadita dalle successive sentenze della Corte (sentenze: n. 27 del 1959; n. 45 del 1960; n. 126 del 1962; n. 23 e n. 68 del 1964; n. 32 del 1969 e n. 76 del 1970) con riferimento agli artt. 13, 16, 17 e 25, terzo comma, Cost.; ora sottolineando ora attenuando il parallelismo con le misure di sicurezza (di cui appunto allo art. 25, terzo comma, Cost.) e perciò, ora richiamando l'identità del fine — di prevenzione di reati — perseguito da entrambe le misure che hanno per oggetto la pericolosità sociale del soggetto, ora marcando, invece, le differenze che si vogliono intercorrenti tra di esse.

Soprattutto occorre qui ricordare, non tanto l'inciso contenuto nella sentenza n. 27 del 1959, che definisce « ristrette e qualificate » le « categorie di individui cui la sorveglianza speciale può essere applicata (art. 1 della legge) » (n. 1423 del 1956), quanto la sentenza n. 23 del 1964 di questa Corte, che ha dichiarato non fondata « la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423, in riferimento agli artt. 13, 25 e 27 Cost. ». Nella parte motiva di questa sentenza si legge che « nella descrizione delle fattispecie (di prevenzione) il legislatore debba normalmente procedere con diversi criteri da quelli con cui procede nella determinazione degli elementi costitutivi di una figura criminosa, e possa far riferimento anche a elementi presuntivi, corrispondenti, però, sempre, a comportamenti obiettivamente identificabili. Il che non vuol dire minor rigore, ma diverso rigore nella previsione

e nella adozione delle misure di prevenzione rispetto alla previsione dei reati ed alla irrogazione delle pene ». Con riferimento specifico ai numeri 2, 3 e 4 dell'art. 1 della legge n. 1423 del 1956, la Corte ha escluso che « le misure di prevenzione possano essere adottate sul fondamento di semplici sospetti », richiedendosi, invece, « una oggettiva valutazione di fatti da cui risulti la condotta abituale e il tenore di vita della persona o che siano manifestazione concreta della sua proclività al delitto e che siano state accertate in modo da escludere valutazioni puramente soggettive e incontrollabili da parte di chi promuove o applica le misure di prevenzione ».

In coerenza con le precedenti decisioni di questa Corte, va ribadito che la legittimità costituzionale delle misure di prevenzione — in quanto limitative, a diversi gradi di intensità, della libertà personale — è necessariamente subordinata all'osservanza del principio di legalità e alla esistenza della garanzia giurisdizionale (sent. n. 11 del 1956). Si tratta di due requisiti ugualmente essenziali ed intimamente connessi, perché la mancanza dell'uno vanifica l'altro, rendendolo meramente illusorio.

Il principio di legalità in materia di prevenzione, il riferimento, cioè, ai « casi previsti dalla legge », lo si ancori all'art. 13 ovvero all'art. 25, terzo comma, Cost., implica che la applicazione della misura, ancorché legata, nella maggioranza dei casi, ad un giudizio prognostico, trovi il presupposto necessario in « fattispecie di pericolosità », previste — descritte — dalla legge; fattispecie destinate a costituire il parametro dell'accertamento giudiziale e, insieme, il fondamento di una prognosi di pericolosità, che solo su questa base può dirsi legalmente fondata.

Invero, se giurisdizione in materia penale significa applicazione della legge mediante l'accertamento dei presupposti di fatto per la sua applicazione attraverso un procedimento che abbia le necessarie garanzie, tra l'altro di serietà probatoria, non si può dubitare che anche nel processo di prevenzione la prognosi di pericolosità (demandata al giudice e nella cui formulazione sono certamente presenti elementi di discrezionalità) non può che poggiare su presupposti di fatto « previsti dalla legge » e, perciò, passibili di accertamento giudiziale.

L'intervento del giudice (e la presenza della difesa, la cui necessità è stata affermata senza riserve) nel procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione non avrebbe significato sostanziale (o ne avrebbe uno pericolosamente distorto la funzione giurisdizionale nel campo della libertà personale) se non fosse preordinato a garantire, nel contraddittorio tra le parti, l'accertamento di fattispecie legali predefinite.

Si può, infine, ricordare che l'applicazione delle misure di sicurezza personali, finalizzate anche esse a prevenire la commissione di (ulteriori) reati (e che non sempre presuppongono la commissione di un — precedente — reato: art. 49, secondo e quarto comma e art. 115, secondo

e quarto comma del codice penale), talché possono considerarsi una delle due *species* di un unico *genus*, è vincolata all'accertamento delle fattispecie legali dal quale dipende il giudizio di pericolosità, sia tale pericolosità presunta o da accertare in concreto.

L'accento, anche per le misure di prevenzione, cade dunque sul sufficiente o insufficiente grado di determinatezza della descrizione legislativa dei presupposti di fatto dal cui accertamento dedurre il giudizio, prognostico, sulla pericolosità sociale del soggetto.

Le questioni decedende esigono che questa Corte verifichi la sufficienza nel senso anzidetto degli « indici di pericolosità sociale », per usare la terminologia corrente in letteratura, descritti nelle disposizioni di legge denunziate.

Al proposito, è bene accennare che, sotto il profilo della determinatezza, non è affatto rilevante che la descrizione normativa abbia ad oggetto una condotta singola ovvero una pluralità di condotte, posto che apprezzabile può essere sempre e soltanto il comportamento o contegno di un soggetto nei confronti del mondo esterno, come si esprime attraverso le sue azioni od omissioni.

Decisivo è che anche per le misure di prevenzione, la descrizione legislativa, la fattispecie legale, permetta di individuare la o le condotte dal cui accertamento nel caso concreto possa fondatamente dedursi un giudizio prognostico, per ciò stesso rivolto all'avvenire.

Si deve ancora osservare che le condotte presupposte per l'applicazione delle misure di prevenzione, poiché si tratta di prevenire reati, non possono non involgere il riferimento, esplicito o implicito, al o ai reati o alle categorie di reati della cui prevenzione si tratta, talché la descrizione della o delle condotte considerate acquista tanto maggiore determinatezza in quanto consenta di dedurre dal loro verificarsi nel caso concreto la ragionevole previsione (del pericolo) che quei reati potrebbero venire consumati ad opera di quei soggetti.

Alla stregua delle considerazioni sin qui svolte, deve dichiararsi fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, n. 3 ultima ipotesi, della legge n. 1423 del 1956.

La disposizione di legge in esame (a differenza ad esempio di quella di cui al n. 1 del medesimo art. 1), non descrive, infatti, né una o più condotte, né alcuna « manifestazione » cui riferire, senza mediazioni, un accertamento giudiziale. Quali « manifestazioni » vengano in rilievo è rimesso al giudice (e, prima di lui, al pubblico ministero ed alla autorità di polizia proponenti e segnalanti) già sul piano della definizione della fattispecie, prima che su quello dell'accertamento. I presupposti del giudizio di « proclività a delinquere » non hanno qui alcuna autonomia concettuale dal giudizio stesso. La formula legale non svolge, pertanto, la funzione di una autentica fattispecie, di individuazione, cioè, dei « casi »

(come vogliono sia l'art. 13, che l'art. 25, terzo comma, Cost.), ma offre agli operatori uno spazio di incontrollabile discrezionalità.

Né per la ricostruzione della fattispecie può sovvenire il riferimento al o ai reati della cui prevenzione si tratterebbe. La espressione « proclivi a delinquere » usata dal legislatore del 1956 sembrerebbe richiamare l'istituto della « tendenza a delinquere » di cui all'art. 108 del codice penale, ma l'accostamento sul piano sostanziale non regge, posto che la dichiarazione prevista da quest'ultima norma presuppone l'avvenuto accertamento di un delitto non colposo contro la vita o l'incolumità individuale e dei motivi a delinquere, tali da far emergere una speciale inclinazione al delitto; e l'indole particolarmente malvagia del colpevole. Nel caso in esame la « proclività a delinquere » deve, invece, essere intesa come sinonimo di pericolosità sociale, con la conseguenza che l'intera disposizione normativa, consentendo l'adozione di misure restrittive della libertà personale senza l'individuazione né dei presupposti né dei fini specifici che le giustificano, si deve dichiarare costituzionalmente illegittima.

Le stesse considerazioni di cui ai punti 4 e 5, conducono a dichiarare, invece, non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 18, n. 1, della legge 22 maggio 1975, n. 152. (*omissis*)

(*omissis*) Se è vero, infatti, che il legislatore del 1930, obbedendo a sollecitazioni politiche dell'epoca, aveva ritenuto di allargare l'area del tentativo punibile redigendo il testo dell'art. 56 del codice penale, non è meno vero che gran parte della dottrina e della giurisprudenza hanno dimostrato l'illusorietà del proposito che, con quel mezzo, si intendeva attuare.

Ciò perché « atti idonei diretti in modo non equivoco a commettere un delitto » possono essere esclusivamente atti esecutivi, in quanto se l'idoneità di un atto può denotare al più la potenzialità dell'atto a conseguire una pluralità di risultati, soltanto dall'inizio di esecuzione di una fattispecie delittuosa può dedursi la direzione univoca dell'atto stesso a provocare proprio il risultato criminoso voluto dall'agente.

Dottrina e giurisprudenza indicano nell'art. 115 del codice penale la disposizione che integra, ovvero conferma l'anzidetta interpretazione dell'art. 56 del codice penale, per quanto attiene alle condizioni e ai limiti di rilevanza del tentativo punibile.

Dal medesimo art. 115 del codice penale, d'altra parte, si deduce anche la (possibile) rilevanza per l'ordinamento di atti che ancora non sono esecutivi di una fattispecie criminosa, ma che, a partire dalla prima manifestazione esterna del proposito delittuoso, predispongono i mezzi e creano le condizioni per il delitto. Si tratta, appunto, degli atti preparatori, che vengono presi in considerazione dal citato art. 115 cod. pen. in via normale per l'applicazione di misure di sicurezza, fatti salvi i casi

in cui, in via di eccezione, la legge li preveda come figure autonome di reato.

Si può dunque dire che la distinzione tra tentativo punibile ed atto preparatorio è certamente percepibile e che l'atto preparatorio consiste in una manifestazione esterna del proposito delittuoso che abbia un carattere strumentale rispetto alla realizzazione, non ancora iniziata, di una figura di reato.

Se così è, è difficile negare che le fattispecie descritte dall'art. 18, n. 1, della legge n. 152 del 1975 abbiano i necessari requisiti di determinatezza. Gli atti preparatori, infatti sono riferiti ad una pluralità di figure di reato tassativamente indicate, sottolineandosi in tal modo l'accennato carattere strumentale dell'atto preparatorio medesimo, sottolineatura ulteriormente ribadita con l'inciso « obiettivamente rilevanti », che richiama non solo e non tanto il dato, ovvio, della rilevanza esterna dell'atto quanto la sua significatività rispetto al fine delittuoso perseguito dallo agente. Infine, gli atti preparatori devono essere finalizzati al sovvertimento dell'ordinamento dello Stato e della sussistenza di questo requisito dovrà darsi la prova nel caso concreto.

Deve, quindi, ritenersi sufficientemente determinata la fattispecie di pericolosità di cui all'art. 18, n. 1, della legge n. 152 del 1975, la cui latitudine rispecchia una scelta che compete solo al legislatore.

Quanto alle difficoltà che possono insorgere nell'applicazione di questa come di altre disposizioni normative, non spetta a questa Corte né proporre una sistemazione né indicarne la soluzione. E, peraltro, evidente che gli atti preparatori di cui all'art. 18, n. 1, della legge n. 152 del 1975 in tanto possono venire in considerazione per l'applicazione di misure di prevenzione in quanto non costituiscano figure autonome di reato (ci si riferisce, in particolare, ai reati associativi) e che il materiale probatorio ritenuto inidoneo o insufficiente per fondare una affermazione di responsabilità in ordine a taluna di siffatte figure di reato non può essere diversamente valutato quando si tratti di accertare, per l'applicazione di misure di prevenzione, la sussistenza del medesimo atto preparatorio. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 28 gennaio 1981, n. 1 - *Pres. Amadei - Rel. Gionfrida - Massa ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).*

Stampa - Segreto giornalistico - Esonero dal dovere di testimonianza - Insussistenza.

(Cost., artt. 3 e 21; cod. proc. pen., artt. 348, 351 e 372; legge 3 febbraio 1963, n. 69, art. 2).

Le situazioni di esonero dal dovere di testimonianza trovano giustificazione nell'esigenza di salvaguardare interessi di rango costituzionale ritenuti dal legislatore ordinario prevalenti, in esito a giudizio di bilanciamento, rispetto al contrapposto interesse della giustizia; l'interesse protetto dall'art. 21 Cost. non è in astratto superiore a quello parimenti fondamentale della giustizia. D'altro canto, il «segreto giornalistico» si differenzia dai segreti elencati nell'art. 351 cod. proc. pen. in quanto protegge la sola fonte e non anche la notizia, ed in quanto tende solo al miglioramento delle possibilità informative, presenti e future, di chi la notizie raccoglie.

(omissis) Il punto di iniziale riferimento è rappresentato dal codice di procedura penale del 1913 (art. 248) che innovò il sistema del precedente codice di procedura penale del 1865, il quale, escludendo dall'obbligo di testimoniare anche «ogni altra persona a cui per ragioni del suo stato o della sua professione od ufficio fu fatta confidenza di qualche segreto» (art. 288), attuava la coincidenza tra la disciplina processuale e quella sostanziale.

Il citato art. 248 del codice del 1913 restrinse invece (ai soli ministri di culto; notai, avvocati, procuratori; medici, chirurghi; farmacisti, levatrici e «ogni altro ufficiale sanitario») i soggetti esonerati dall'obbligo di testimoniare, rispetto ai soggetti passibili della violazione della norma di diritto sostantivo (art. 163 cod. pen. 1889) relativa alla violazione del segreto professionale.

Come si osservò in sede di lavori preparatori (v. Relazione Ministeriale al progetto del 1905) si volle, infatti, con tale sistema detto «della specificazione», che fosse «escluso che possano invocare il segreto testimoni venuti a notizia di fatti determinati nell'esercizio delle loro professioni od occupazioni, ma non già nell'esercizio di funzioni o professioni per le quali il segreto sia caratteristico ed anzi necessario a vantaggio di chi, a tutela della sua coscienza e dell'onore suo e degli altri, è costretto a confidarsi». Sottolineandosi che «le confidenze determinate da ragioni diverse da queste (segreti di arte, d'industria, o dipendenti da qualsiasi altra relazione) avranno protezione nei rapporti sociali, giusta disposizione di carattere penale, ma non dinanzi alle esigenze della giustizia e al dovere di testimonianza, che, nel conflitto, deve ritenersi prevalente».

I codici del 1930 hanno appunto conservato tale differenziazione. Cosicché, mentre nell'art. 622 cod. pen. ha ribadito la punibilità di chiunque, avendo notizia, per ragione del proprio stato od ufficio o della propria professione o arte, di un segreto lo rivela senza giusta causa», l'art. 351, cod. proc. pen., ha sostanzialmente ripetuto l'elencazione limitativa (di cui già al citato art. 248 del vecchio cod. proc. pen.) delle

categorie esonerate dal dovere di testimonianza sancito dall'art. 348 cod. proc. pen.

I fondamentali criteri ispiratori della disciplina così articolata non appaiono in contrasto con i precetti della sopravvenuta Costituzione repubblicana.

Per un verso, il dovere di testimonianza è in funzione dell'interesse generale alla realizzazione della giustizia, il cui rilievo costituzionale questa Corte ha più volte riconosciuto (cfr. sentenze n. 18 del 1966; 114 del 1968; 175 del 1980), e per altro verso le situazioni di esonero ex art. 351 cit. si fondano, come appresso sarà chiarito, su una comune esigenza di riservatezza attinente a sfere di interessi pure di rango costituzionale che, nelle fattispecie considerate, il legislatore ritiene prevalenti, nel giudizio di bilanciamento, rispetto al contrapposto interesse della giustizia.

Emerge dunque con evidenza da tale ricostruzione il carattere tassativo delle ipotesi eccezionali di esonero dal dovere della testimonianza ora elencate nell'art. 351 cod. proc. pen.

E si delinea altresì con analogia chiarezza la regola valevole per tutti gli altri tipi di segreto professionale non considerati dall'art. 351 cod. proc. pen. — non solo quindi per il segreto giornalistico — della non opponibilità in sede processuale. Configurandosi, quindi la testimonianza sui fatti confidati non già come violazione, sibbene come giusta causa di rivelazione del segreto, che come tale esonera da qualsiasi responsabilità anche giuridica.

In tale contesto normativo — quale, del resto, anche dai pretori remittenti correttamente interpretato — si pone il problema di legittimità della disciplina del segreto giornalistico, quanto alla sua mancata proiezione sul piano processuale.

Dei profili di costituzionalità prospettati, e di cui è innanzi fatto cenno, precede, in ordine logico, quello relativo alla ipotizzata violazione del precetto dell'eguaglianza.

La questione così posta, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, non può dirsi, di per sé considerata, avere fondamento, poiché le situazioni comparate non sono eguali e neppure latamente omogenee, ma invece diverse sotto più profili, strutturali e funzionali.

Ed, invero, già sul piano strutturale il segreto giornalistico si differenzia dai segreti elencati nell'art. 351 cod. proc. pen., in quanto protegge la sola fonte e non anche la notizia: che anzi viene confidata al giornalista proprio perché egli la divulghi.

Di modo che l'eventuale riconoscimento di un diritto del giornalista a non rivelare anche in sede processuale l'identità del confidente realizzerebbe una situazione ben diversa da quella prevista dall'art. 351 cit.

Si avrebbe piuttosto un'assimilazione alla disciplina processuale del c.d. segreto di polizia di cui all'art. 349, ultimo comma, cod. proc. pen.

Per altro, le due situazioni — degli ufficiali ed agenti di polizia giudiziaria, da un lato, e dei giornalisti professionisti e degli editori dall'altro — resterebbero pur sempre differenti, sia per la diversità degli interessi che si vorrebbero tutelare, sia perché la disciplina del segreto di polizia è caratterizzata dal divieto di acquisizione della notizia di cui non si intende rivelare la fonte, mentre, nel caso del giornalista, la notizia normalmente è già stata divulgata.

Anche sotto il profilo funzionale non ha consistenza il paragone del segreto giornalistico con i casi previsti dall'art. 351 cod. proc. pen.

In questi si riscontra, come si è accennato, la considerazione della esigenza di riservatezza in correlazione a quella del soddisfacimento di interessi fondamentali di chi fornisce la notizia; nel senso che la conoscenza di questa è strumentale per la prestazione in favore di colui che ne ha bisogno. Il quale non potrebbe non confidarsi senza sacrificare di regola interessi costituzionalmente garantiti. E la normativa in esame è appunto dettata per assicurare in pari tempo il soddisfacimento di questi ultimi e la tutela della riservatezza.

Il segreto giornalistico, invece, non coinvolge esigenze del genere.

L'informazione del confidente non ha carattere strumentale nell'ambito di un rapporto avente per oggetto prestazioni che il giornalista debba fornirgli, ma tende al miglioramento delle possibilità informative, presenti e future, di chi la notizia raccoglie.

Di fronte a tali plurimi elementi di diversificazione, non può dirsi di per sé irrazionale la diversità di tutela sul piano processuale tra il segreto giornalistico e gli altri segreti previsti nell'art. 351 cit.

Quanto al rilievo dei pretori di Roma e Cagliari — che il diritto di informarsi, quale presupposto della libertà di manifestazione del pensiero, alla cui più completa attuazione il segreto giornalistico appare finalizzato, si pone, rispetto all'esigenza contrapposta di giustizia, con peso non minore di quello attribuibile agli interessi relativi ai segreti tutelati dall'art. 351 cod. proc. pen. — è da osservare che il problema, così posto, non può essere visto se non in correlazione al ruolo del segreto giornalistico rispetto al diritto di informazione ed alla posizione di quest'ultimo nel giudizio di bilanciamento con l'interesse della giustizia. Vale a dire con riguardo all'ulteriore profilo di costituzionalità relativo all'asserita violazione dell'art. 21 della Costituzione.

In quest'ottica viene appunto prospettato che il segreto giornalistico trovi la sua copertura nel diritto all'informazione, presupposto della libertà di manifestazione del pensiero, in quanto destinato ad ampliare i canali informativi ed a garantire le condizioni migliori per la loro continuità e fluidità.

In considerazione di tale copertura costituzionale, collegata per di più ad un valore cardine del sistema democratico, il principio di segretezza si collocherebbe nella specie su un piano superiore rispetto alle esi-

genze di giustizia; ove alternativamente non si ritenga che la funzione di informazione assolta dalla stampa — ed appunto agevolata dal meccanismo di tutela dell'anonimato delle fonti fiduciarie — si ponga rispetto alla detta funzione di giustizia in rapporto non di antagonismo ma di collaborazione.

In ogni caso, prevalente o coordinato che sia con l'interesse di giustizia, il diritto all'informazione, aspetto della più ampia libertà garantita dall'art. 21 della Costituzione, resterebbe vulnerato ove il segreto giornalistico non ricevesse riconoscimento e tutela in sede processuale, in deroga al dovere di cui all'art. 348 cod. proc. pen.

Anche sotto tale profilo la questione non è fondata.

Non si vuole invero disconoscere l'esistenza di una vera e propria libertà di cronaca dei giornalisti (comprensiva dell'acquisizione delle notizie) e di un comune interesse all'informazione, quale risvolto passivo della libertà di manifestazione del pensiero (sul che v. già implicitamente le decisioni di questa Corte n. 105 del 1972; 225 del 1974; 94 del 1977), né il ruolo (anch' esso già posto in luce: nelle sentenze n. 172 del 1972 e 122 del 1970) svolto dalla stampa come strumento essenziale di quella libertà; che è, a sua volta, cardine del regime di democrazia garantito dalla Costituzione.

Sta di fatto, però, che l'interesse protetto dall'art. 21 della Costituzione non è in astratto superiore a quello parimenti fondamentale della giustizia: nei cui confronti è stato anzi ritenuto cedevole nelle concrete situazioni giuridiche esaminate dalla precedenti sentenze n. 25 del 1965 e n. 18 del 1966.

Di talché, nel conflitto tra tali due istanze (conflitto non certo denegabile nel momento in cui l'accertamento della verità di dati fatti è suscettibile di essere ostacolato se non impedito dal segreto che potesse essere mantenuto dal giornalista sulla fonte di notizie in suo possesso in ordine ai fatti stessi), deve essere appunto il legislatore nella sua discrezionalità a realizzare la ragionevole ed equilibrata composizione degli opposti interessi.

Spetta, cioè al legislatore valutare se il segreto giornalistico sia talmente essenziale o di effettiva utilità strumentale alle esigenze dell'informazione al punto da prevalere — e in quali limiti — sugli interessi della giustizia, tanto più che tra questi va considerato, oltre l'interesse all'accertamento della verità, anche quello alla difesa da parte dei soggetti attinti dalle notizie divulgate, e che, per altro verso, le esigenze dell'informazione involgono anche un interesse alla controllabilità delle notizie giornalistiche sia da parte dei lettori che degli altri operatori della stampa, la cui possibilità di concorrente accesso alle notizie stesse è condizione di un effettivo pluralismo dell'informazione.

Pertanto le questioni sollevate non sono fondate, né con riguardo all'art. 3 né all'art. 21 della Costituzione.

P. O. M.

dichiara non fondate le questioni (...) di legittimità costituzionale:

— del combinato disposto degli articoli 2 della legge 3 febbraio 1963, n. 69 (Ordinamento della professione di giornalista), 348, secondo comma, e 351 del codice di procedura penale, « nella parte in cui esclude il giornalista dall'esenzione di testimoniare », in riferimento all'art. 21 della Costituzione;

— dell'art. 351 cod. proc. pen., « nella parte in cui non enumera fra le persone che hanno il diritto di astenersi dal testimoniare i giornalisti e gli editori », in riferimento agli articoli 3 e 21 della Costituzione;

— dell'art. 372 codice penale, « nella parte in cui punisce chi, avendo diffuso notizie attraverso la stampa ed altri mezzi di comunicazione, si rifiuta di deporre sulla fonte di quelle notizie », in riferimento all'art. 21 della Costituzione.

CORTE COSTITUZIONALE, 28 gennaio 1981, n. 2 - Pres. Amadei - Rel. Bucciarelli Ducci. Facco (n.p.).

Ordinamento giudiziario - Ausiliari del magistrato - Tutela della indipendenza - Non si estende.

(Cost. art. 108; legge 1° dicembre 1956, n. 1426, artt. 2, 3 e 4).

La tutela dell'indipendenza dei giudici sancita dall'art. 108 non si estende agli ausiliari del magistrato, applicandosi invece solo a quegli « estranei » che siano chiamati a partecipare alla funzione giurisdizionale (come ad esempio i componenti « laici » delle corti d'assise, dei tribunali dei minorenni, delle sezioni specializzate agrarie, ecc.) (1).

CORTE COSTITUZIONALE, 28 gennaio 1981, n. 4 - Pres. Amadei - Rel. La Pergola-Torlonia (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Azzariti).

Proprietà - Immobili adibiti ad albergo, pensione o locanda - Vincolo alberghiero - Compatibilità con la Costituzione - Proroga ex art. 5 del d.l. 27 giugno 1967, n. 460 - Irragionevolezza.

(Cost., art. 3; d.l. 27 giugno 1967, n. 460, art. 5).

(1) Il principio affermato dalla Corte (con riguardo ai consulenti tecnici, agli interpreti e ai traduttori) conduce a superare le perplessità da taluno manifestate in ordine alla legittimità costituzionale di quelle disposizioni che — specie nei processi amministrativi e tributari — consentono al giudice di avvalersi, ai fini istruttori, dell'operato di organi della amministrazione.

Sconfina oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa un'ulteriore proroga di vincolo alberghiero disposta in epoca nella quale erano venute meno le esigenze che avevano giustificato l'introduzione del vincolo stesso; l'art. 5 del d.l. 27 giugno 1967, n. 460, convertito nella legge 28 luglio 1967, n. 628, contrasta con l'art. 3 Cost.

(*omissis*) Quale esso è configurato nella legislazione che lo ha originariamente previsto ed è stata successivamente prorogata, il vincolo in questione grava sugli immobili adibiti ad albergo per destinazione del proprietario o per concessione risultante dal contratto d'affitto; tale destinazione è fissata dalla legge col prescrivere che l'immobile non possa essere né venduto né dato in locazione per uso diverso da quello alberghiero senza l'autorizzazione degli organi competenti, l'autorizzazione è concessa solo se risulti accertato che la destinazione alberghiera non sia necessaria alle esigenze del movimento turistico (analoga disposizione è dettata per il caso, contemplato nell'art. 2 del r.d.l. 16 giugno 1938, n. 1280, in cui l'albergo si trovi in un edificio che non abbia prevalente destinazione alberghiera); dove si accerta, invece, che la destinazione alberghiera è necessaria per i fini considerati dalla legge, la pubblica autorità, alla quale compete la suddetta autorizzazione, viene investita di altri poteri, diretti ad assicurare che ogni eventuale trasferimento o locazione dell'immobile avvenga nel rispetto del regime vincolistico. Sempre in conformità degli intenti perseguiti dal legislatore, locatori e locatari degli immobili interamente o prevalentemente destinati ad albergo sono, dal canto loro, assoggettati ad oneri di vario contenuto.

Ora, nell'ordinanza di rinvio non si nega — al contrario, si riconosce pienamente — che l'incidenza della disciplina testè descritta nella sfera spettante all'iniziativa economica o alla proprietà privata possa trovare qualche idoneo supporto nella Costituzione. La previsione del vincolo alberghiero — ritiene, precisamente, il giudice *a quo* — sarebbe, per un verso, riconducibile ai programmi e ai controlli che la legge determina, ai sensi dell'art. 41, terzo comma, Cost., per indirizzare l'attività economica, non importa se pubblica o privata, e coordinarla ai fini sociali; per altro verso — se si guarda all'immobile adibito ad albergo non già « come elemento dell'azienda alberghiera », ma come « bene in sé considerato, rispetto al proprietario » — saremmo di fronte ad un limite del tipo prefigurato dall'art. 42, secondo comma, Cost., che serve a garantire ed attuare la funzione sociale della proprietà. Simili configurazioni verrebbero, del resto, suffragate dal grande ed evidente rilievo socio-economico dell'industria alberghiera, indispensabile al turismo di qualità e di massa, e al decisivo apporto che ne consegue per la bilancia valutaria. Le censure mosse alla norma in esame s'incentrano invece sulla violazione dell'art. 3, primo comma, Cost. A questo proposito, il giudice *a quo* risale al punto in cui, nelle vicende della legislazione, le disposi-

zioni di proroga hanno, sì, mantenuto in vigore il precedente regime vincolistico, ma in un ambito più ridotto rispetto a quello dell'iniziale applicazione, lasciando ad esso sottoposti solo certi determinati immobili (nonché, s'intende, i soggetti che di questi sono proprietari o affittuari), e d'altro canto eccettuandone tutti i rimanenti altri. Il criterio discrezionale al riguardo adottato — sebbene, si dice, giustificato nel momento in cui è stato sancito dal legislatore — avrebbe, con l'evolvere delle circostanze, perduto il suo razionale fondamento. Questo, in definitiva, è anzi l'unico assunto sul quale la Corte debba pronunciarsi, giacché necessariamente ed esclusivamente in base ad esso è anche argomentata la lesione degli altri parametri costituzionali invocati nell'ordinanza di rinvio. La disciplina del vincolo alberghiero — si assume invero — è rimessa al prudente apprezzamento del legislatore, che può e deve adeguarla al mutare delle condizioni di fatto; ciò — si osserva d'altra parte — sempre in aderenza ai canoni di utilità pubblica e sociale, che ex articoli 41, terzo comma e 42, secondo comma, Cost. governano le limitazioni dell'iniziativa e della proprietà private. Ma, appunto, da questi canoni la norma censurata sarebbe venuta a divergere, sotto il riflesso dell'arbitrarietà della proroga, dedotta in riferimento all'art. 3, primo comma, Cost. (*omissis*)

(*omissis*) Disposizioni di legge intervenute tra il decreto da ultimo citato (n. 117 del 1945) e il d.lg. Capo provvisorio dello Stato n. 424 del 1946, accolgono, nel prevedere cospicue provvidenze a favore delle industrie turistiche, il principio — anch'esso, d'altronde, operante nell'esperienza legislativa pre-bellica — di istituire un vincolo alberghiero (ventinquennale, in questo caso, e soggetto a pubblicità), sui fabbricati che fossero ricostituiti, costruiti, ed ampliati con i contributi statali (art. 16 r.d.lg. 29 maggio 1946, n. 452: cfr. art. 1 r.d.l. 6 giugno 1938, n. 1280). È un diverso approccio del legislatore al modo di vincolare l'uso dell'immobile, e di instaurare quel controllo sulla proprietà e l'iniziativa private, che costituisce il riflesso dell'interesse, e qui dello stesso aiuto pubblico, all'espansione e al miglioramento dei servizi turistici. Ora, il vincolo in questione sopravvive accanto alla coeva soluzione così adottata, e grava di un onere in più gli immobili che avevano in precedenza ricevuto la destinazione prescritta. Questo si spiega — nelle circostanze del dopoguerra, e alla luce delle conseguenti scelte del legislatore, che la Corte ha ricordato — solo per la necessità di non diminuire le ridotte ed insostituibili attrezzature turistiche allora esistenti. Ma una tale esigenza, pressante per quanto fosse a suo tempo, è venuta affievolendosi, a misura che si è accresciuto ed ammodernato il patrimonio alberghiero; mentre la discriminazione introdotta nel regime vincolistico è troppo a lungo trascorsa da una proroga all'altra, sconfinando oltre il ragionevole esercizio della discrezionalità legislativa. (*omissis*)

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 14 gennaio 1981, nella causa 140/79 - Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Mayras - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Pretore di Castell'Arquato nella causa Chemical Farmaceutici S.p.A. (avv. Ubertazzi e Capelli) c. Daf S.p.A. Interv.: Governo italiano (avv. Stato Conti) e Commissione delle CC.EE. (ag. Abate).

Comunità europea - Libera circolazione delle merci - Disposizioni fiscali interne discriminatorie - Regime fiscale dell'alcool denaturato - Insussistenza.

(Trattato C.E.E., art. 95; d.l. 6 ottobre 1948, n. 1200; d.l. 16 settembre 1955, n. 836; legge 18 agosto 1978, n. 506, art. 3).

Non contrasta con l'art. 95, primo comma, del trattato C.E.E. un sistema fiscale che consista nel tassare l'alcool sintetico denaturato in misura maggiore dell'alcool di fermentazione denaturato, in funzione della materia prima e dei procedimenti impiegati per la fabbricazione dell'uno o dell'altro prodotto, purché tali disposizioni siano applicate in maniera identica a queste due categorie di alcool originario degli altri Stati membri. L'applicazione di un siffatto sistema impositivo non può essere considerata come una protezione indiretta della produzione nazionale di alcool di fermentazione, ai sensi dell'art. 95, secondo comma, per il solo fatto che essa ha come conseguenza che il prodotto tassato in misura maggiore è, in pratica, un prodotto esclusivamente importato dagli altri Stati membri della Comunità qualora, a causa della tassazione dell'alcool sintetico, non abbia potuto svilupparsi nel territorio nazionale una produzione redditizia di questo tipo di alcool (1).

(omissis) 1. — Con ordinanza 6 settembre 1979, pervenuta in cancelleria il 10 settembre successivo, il Pretore di Castell'Arquato ha sottoposto alla Corte di giustizia due questioni relative all'interpretazione

(1) Nello stesso senso la sentenza in pari data nella causa 46/80, S.A. VINAL c. S.A. ORBAT.

Nel commentare la sentenza della Corte di Giustizia del 27 febbraio 1980 nella causa 169/78 (in questa *Rassegna*, 1980, I, 272), si osservò che appariva necessario un ulteriore approfondimento della questione relativa alla determinazione dei criteri in base ai quali può ritenersi conforme ai principi dell'art. 95 del

dell'art. 95 del Trattato C.E.E., al fine di poter valutare la compatibilità con gli imperativi del Trattato del regime d'imposizione differenziata applicato, in forza del decreto legge 6 ottobre 1948, n. 1200, modificato dal decreto legge 16 settembre 1955, n. 836, e dell'art. 3 della legge 18 agosto 1978, n. 506, all'acool etilico sintetico denaturato e all'acool etilico di fermentazione denaturato.

2. — Dette questioni sono state sollevate nell'ambito di una causa civile vertente sull'esecuzione di un contratto stipulato il 18-27 luglio 1978 fra l'attrice, la S.p.A. Chemical Farmaceutici, ed un'impresa produttrice-importatrice di alcool, la S.p.A. DAF, e avente ad oggetto la fornitura di una partita di alcool sintetico denaturato importato.

3. — Risulta dal fascicolo che nel luglio 1978 la Chemical ordinava alla DAF un piccolo quantitativo di alcool sintetico denaturato. La DAF attirava l'attenzione della Chemical sul fatto che l'acool di sintesi era soggetto a un diritto erariale speciale di L. 6.000 l'ettanidro, mentre sull'alcool di fermentazione da essa prodotto, perfettamente fungibile con l'alcool sintetico richiesto, gravava un diritto erariale di sole 1.000 lire l'ettanidro. Poiché, tuttavia, la Chemical insisteva nel chiedere, per ragioni tecniche, alcool di origine sintetica, la DAF le offriva, con lettera 18 luglio 1978, tale merce al « prezzo (di) Lire 30.000 per ettanidro comprensivo del Diritto Erariale Speciale (Lire 6.000 per ettanidro) ». La Chemical accettava l'offerta con lettera 27 luglio 1978, in cui si faceva riferimento al « prezzo Lit. 30.000 per ettanidro comprensivo del Diritto Erariale Speciale ». In base al contratto, la merce andava ritirata entro il 15 settembre 1978.

trattato CEE un regime fiscale che, in luogo di stabilire, per un determinato prodotto, un'aliquota unica e indifferenziata, preveda aliquote discriminate in funzione, ad esempio, della materia prima impiegata o dei procedimenti di fabbricazione.

La sentenza in rassegna offre un contributo di rilevante importanza al definitivo chiarimento del problema.

Viene ribadito, anzitutto, in termini nettissimi, che il diritto comunitario non limita la libertà di ciascuno Stato membro di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti in funzione di criteri obiettivi, come le condizioni di produzione e i componenti impiegati.

Un sistema di questo genere può, peraltro, risultare incompatibile, in singoli casi, con l'ordinamento della Comunità. Ma ciò può accadere soltanto se esso persegue scopi di politica economica in conflitto con specifici imperativi del trattato o del diritto derivato, ovvero se esso sia tale, per le sue concrete modalità di applicazione, da realizzare, in maniera diretta o indiretta, una forma di discriminazione nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, ovvero una forma di protezione dei prodotti nazionali concorrenti.

Applicando tali principi al caso di specie, è stato riconosciuto, per quanto attiene al primo punto, che la scelta del legislatore italiano di incentivare la distil-

4. — È assodato che, con la legge 18 agosto 1978, il diritto erariale sull'alcool sintetico denaturato veniva aumentato a 12.000 lire l'ettanidro. Con lettera 7 settembre 1978, la DAF ne informava la Chemical, pregandola di considerare annullata l'offerta del 18 luglio 1978, a meno che non intendesse sobbarcarsi l'onere della maggiore imposta. La Chemical insisteva per l'esecuzione del contratto secondo i termini convenuti, rilevando che l'aumento dell'imposta, trattandosi nella fattispecie di alcool sintetico importato, era illegittimo perché contrastante con le disposizioni della Comunità Europea. Successivamente, essa esperiva dinanzi al giudice civile competente un'azione intesa ad ottenere l'esecuzione del contratto.

5. — Dinanzi al giudice nazionale, la Chemical sviluppava gli argomenti relativi all'asserita incompatibilità dell'imposta controversa con il Trattato C.E.E., richiamandosi in particolare alla sentenza della Corte 10 ottobre 1978 (causa 148/77, *Hansen & Balle*; Racc. pag. 1787). La DAF si difendeva sostenendo che, siccome il contratto poneva espressamente l'onere tributario a carico del compratore, quest'ultimo doveva, secondo i termini convenuti, sopportare qualsiasi aumento intervenuto tra la conclusione e l'esecuzione del contratto. Quanto all'asserita illegittimità della riscossione dell'imposta di cui trattasi, la DAF sottolineava che toccava alla Chemical dedurre tale illegittimità dinanzi alle autorità competenti onde ottenere il rimborso del tributo.

6. — Il Pretore, dopo aver constatato la differenza di trattamento fiscale istituita dalla legge italiana tra l'alcool sintetico, prodotto importato che non viene fabbricato in misura rilevante in Italia e, l'alcool

lazione dei prodotti agricoli rispetto alla fabbricazione di alcool sintetico (a base di derivati del petrolio) non contrasta con alcuna norma del diritto comunitario, nè con le esigenze di alcuna politica decisa nell'ambito della Comunità.

Per quanto attiene, poi, al secondo punto, è da sottolineare particolarmente l'affermazione della Corte secondo cui non può dedursi il carattere discriminatorio o protezionistico di un sistema di tassazione ad aliquote differenziate dalla semplice circostanza che, all'interno, il prodotto tassato in maniera più onerosa non venga di fatto fabbricato. Tale circostanza, infatti, può ben costituire (come nella specie costituisce) il semplice effetto di legittime scelte di politica economica attuale per mezzo dello strumento fiscale. Ed è, evidentemente, da escludere che la legittimità o la illegittimità di una misura fiscale possa dipendere dal successo o dall'insuccesso della manovra di politica economica nella quale la misura stessa si inserisce. Sarebbe veramente paradossale, infatti, assumere che un certo regime di tassazione volto a disincentivare una determinata produzione sia legittimo soltanto se fallisca almeno in parte il suo scopo, ossia se lascia sussistere una notevole parte della produzione che s'intendeva ostacolare.

La disposizione dell'art. 95 del trattato certamente esclude che uno Stato membro possa imporre un tributo più elevato su gruppi di prodotti che, per ragioni oggettive (naturali, climatiche, tecniche o d'altro genere), siano di impos-

di fermentazione, ha considerato che la soluzione preliminare della questione relativa alla compatibilità di detta legge con il Trattato C.E.E. può avere importanza determinante ai fini della decisione della causa dinanzi ad esso pendente. Esso ha pertanto deciso di sottoporre alla Corte due questioni pregiudiziali così formulate:

1) A. Se l'art. 95, primo comma, del Trattato di Roma, debba essere interpretato in modo da far ritenere illecito, e quindi vietato, un sistema di tassazione nazionale che preveda l'applicazione, su un prodotto importato dalla C.E.E. (alcool etilico *sintetico* esclusivamente destinato, dopo la sua denaturazione, ad uso chimico-industriale e quindi non atto all'alimentazione umana) di una tassa speciale di gran lunga superiore a quella applicata su un prodotto nazionale avente uguali caratteristiche e la stessa posizione doganale (22.08/300) (alcool etilico di *fermentazione*, ugualmente destinato dopo la sua denaturazione ad uso chimico-industriale e non atto all'alimentazione umana) per il solo fatto che la materia prima, da cui i due tipi di alcool sono rispettivamente estratti, è diversa e quindi diverso il metodo di estrazione.

B. Se l'eventuale illegittimità segnalata nel quesito di cui sopra, sussista anche se il sistema di tassazione nazionale *non* colpisca teoricamente in modo discriminatorio lo stesso prodotto con riferimento alla materia prima da cui è estratto, per cui sia l'alcool etilico sintetico di importazione sia quello di produzione nazionale sono tassati nella stessa misura, e analogamente, tanto l'alcool etilico di fermentazione importato quanto quello di produzione nazionale dovrebbero scontare la medesima tassa.

sibile o difficilissima fabbricazione nel proprio territorio. L'introduzione, nella classificazione fiscale, di una sottocategoria di questo genere potrebbe effettivamente giustificare un'accusa di discriminazione illecita. Ma ciò riguarda, appunto, il solo caso di produzioni obiettivamente impossibili, per ragioni tecniche o anche soltanto economiche. In ogni caso deve restar fermo, invece, che, poiché l'art. 95 non limita l'autonomia fiscale degli Stati membri, questi ben possono riservare un diverso trattamento a prodotti (tutti di potenziale o effettiva produzione nazionale) che possano considerarsi fra loro identici o simili. Ciò può costituire, infatti, lo strumento di una legittima manovra di politica economica, intesa a distinguere, fra le varie *possibili* produzioni nazionali, quelle da aiutare e quelle, invece, da disincentivare. Naturalmente, poi, il concreto conseguimento dello scopo perseguito, e cioè l'effettivo rarefarsi della produzione disincentivata non può tradursi in un motivo di critica per il sistema o di accusa di discriminazione. È ben chiaro, infatti, che l'imposizione differenziata ostacola, in primo luogo, proprio la possibile produzione nazionale e, quindi, non crea alcun problema di parità di trattamento con la produzione di altri Paesi comunitari, che viene ad incontrare, nel suo tentativo di penetrare nel mercato interno, lo stesso identico ostacolo che incontra la corrispondente produzione nazionale, e non un ostacolo più elevato o, comunque, più oneroso.

M. CONTI

2) In caso di risposta negativa al quesito n. 1 e in via subordinata, se l'art. 95, secondo comma, del Trattato di Roma, debba essere interpretato in modo da far ritenere illecito e quindi vietato — perché protettivo della produzione nazionale ai danni di quella comunitaria — un sistema nazionale di tassazione applicato secondo i criteri di cui al quesito n. 1 e sui prodotti menzionati in detto quesito, tenuto conto che il prodotto *più gravemente* tassato (alcool etilico sintetico) viene esclusivamente importato dagli altri Paesi della C.E.E., mentre quello *meno* tassato (alcool etilico di fermentazione) viene prodotto in Italia ed è in concorrenza con il primo. (*omissis*)

(*omissis*) 10. — L'attrice nella causa principale assume che l'applicazione di un'aliquota d'imposta differenziata all'alcool di fermentazione e, rispettivamente, all'alcool sintetico il quale, in assenza di qualsiasi produzione in Italia, viene esclusivamente importato, costituisce una manifesta discriminazione fiscale, vietata dall'art. 95 del Trattato. In effetti, si tratterebbe di prodotti non solo simili ai sensi di detto articolo, ma addirittura identici e quindi fungibili, di guisa da poter essere usati l'uno al posto dell'altro senza alcuna difficoltà. Secondo l'attrice, tale trattamento fiscale differenziato è stato istituito dalla legge italiana unicamente per servire una politica protezionistica incompatibile con il mercato comune. Essa ricorda a questo proposito il criterio stabilito dalla Corte nella sentenza 17 febbraio 1976 (causa 45/75, *Rewe-Zentrale*; Racc. pag. 181), nella quale è dichiarato che il rapporto di similarità, ai sensi dell'art. 95, sussiste tra i prodotti che « nella stessa fase produttiva o distributiva, [...] abbiano agli occhi del consumatore proprietà analoghe e rispondano alle medesime esigenze ».

11. — Il punto di vista dell'attrice è condiviso dalla Commissione, secondo cui i due tipi di cui trattasi, nonostante la loro diversa origine — l'alcool sintetico deriva, in particolare, dal petrolio, mentre l'alcool di fermentazione si ottiene mediante distillazione di prodotti del suolo (cereali, vino, frutta, patate, barbabietole e melasse) — sono chimicamente identici e perfettamente fungibili. Questi due prodotti sarebbero pertanto non solo simili, ma addirittura identici tra loro sotto il profilo dei bisogni ch'essi sono idonei a soddisfare. Entrambi i tipi d'alcool sarebbero peraltro compresi nella stessa sottovoce doganale, 22.08 A, con la designazione « alcool etilico denaturato di qualsiasi gradazione ». La differenza nell'aliquota d'imposta contemplata dalla legge italiana per l'alcool sintetico denaturato, da un lato, e l'alcool di fermentazione denaturato, dall'altro, avrebbe l'effetto, poiché in Italia non si produce alcool sintetico, di impedire praticamente l'importazione di questo prodotto dagli altri Stati membri e di privilegiare direttamente la produzione nazionale di alcool di fermentazione. La Commissione ritiene pertanto che l'alcool sintetico denaturato importato dagli altri Stati membri dovrebbe,

in quanto prodotto simile all'alcool di fermentazione denaturato, fruire della stessa aliquota d'imposta applicata a quest'ultimo.

12. — Il Governo italiano ricorda che, in numerose sentenze, la Corte ha dichiarato che gli stati membri possono istituire sistemi impositivi differenziati, anche per prodotti identici, in funzione di criteri obiettivi, come le condizioni di produzione e le materie prime impiegate (sentenza 22 giugno 1976, causa 127/75, *Bobie*, Racc. pag. 1079; sentenza 10 ottobre 1978, causa 148/77, *Hansen*, Race, pag. 1787; sentenza 8 gennaio 1980, causa 21/79, *Commissione c/ Italia*, Racc. pag. 8). Secondo la giurisprudenza della Corte, siffatti regimi sarebbero compatibili col Trattato se stabiliti in funzione di elementi oggettivi e privi di carattere discriminatorio o protezionistico.

13. — Orbene, il regime contestato dinanzi al giudice nazionale avrebbe tali requisiti. Infatti, l'imposizione differenziata dell'alcool sintetico e dell'alcool di fermentazione in Italia sarebbe dovuta ad una scelta economica consistente nel favorire la produzione di alcool ottenuto da prodotti agricoli, e, correlativamente, nel frenare la trasformazione in alcool dell'etilene, derivato del petrolio, allo scopo di riservare questa materia prima ad altri impieghi economici prioritari. Si tratterebbe pertanto di una legittima scelta di politica economica, realizzata mediante lo strumento fiscale. L'attuazione di questa politica non provocherebbe alcuna discriminazione, poiché, se ha l'effetto di scoraggiare l'importazione in Italia di alcool sintetico, ha nel contempo come conseguenza d'impedire lo sviluppo nell'Italia stessa, della produzione di alcool a base di etilene la quale, dal punto di vista tecnico, sarebbe del tutto possibile.

14. — Come la Corte ha ripetutamente affermato, in particolare nelle sentenze citate dal Governo italiano, il diritto comunitario non limita, nello stadio attuale della sua evoluzione, la libertà di ciascuno Stato membro di istituire sistemi impositivi differenziati per taluni prodotti in funzione di criteri obiettivi, quali la natura delle materie prime impiegate o i procedimenti di fabbricazione seguiti. Siffatte differenziazioni sono compatibili col diritto comunitario purché perseguano scopi di politica economica compatibili, anch'essi, con gli imperativi del Trattato e del diritto derivato e le loro modalità siano tali da evitare qualsiasi forma di discriminazione, diretta e indiretta, nei confronti dei prodotti importati dagli altri Stati membri, e di protezione a favore di prodotti nazionali concorrenti.

15. — Un'imposizione differenziata come quella applicata in Italia all'alcool denaturato, da un lato, e all'alcool di fermentazione denaturato, dall'altro, soddisfa tali condizioni. Risulta infatti che questo regime fi-

scaie persegue un legittimo scopo di politica industriale, in quanto è idoneo ad incentivare la distillazione di prodotti agricoli rispetto alla fabbricazione di alcool a base di derivati del petrolio. Tale scelta non contrasta né con le norme del diritto comunitario né con le esigenze di una politica decisa nell'ambito della Comunità.

16. — Le modalità della normativa contestata dinanzi al giudice nazionale non possono essere considerate discriminatorie sia perché non è contestato che l'alcool di fermentazione importato dagli altri Stati membri gode dello stesso trattamento fiscale riservato all'alcool di fermentazione italiano, sia perché l'aliquota d'imposta contemplata per l'alcool sintetico, se ha l'effetto di frenare l'importazione di questo prodotto dagli altri Stati membri, produce un effetto economico equivalente nel territorio nazionale in quanto frena del pari la creazione di una produzione redditizia del medesimo prodotto da parte dell'industria italiana.

17. — Le questioni sollevate dal giudice nazionale vanno pertanto risolte nel senso che non contrasta con l'art. 95, 1° comma, del Trattato CEE, un sistema fiscale che consista nel tassare l'alcool sintetico denaturato in misura maggiore dell'alcool di fermentazione denaturato, in funzione della materia prima e dei procedimenti impiegati per la fabbricazione dell'uno e dell'altro prodotto, purché tali disposizioni siano applicate in maniera identica a queste due categorie di alcool originario degli altri Stati membri.

18. — L'applicazione di un siffatto sistema impositivo non può essere considerata come una protezione indiretta della produzione nazionale di alcool di fermentazione, ai sensi dell'art. 95, secondo comma, per il solo fatto che essa ha come conseguenza che il prodotto tassato in misura maggiore è, in pratica, un prodotto esclusivamente importato dagli altri Stati membri della Comunità qualora, a causa della tassazione dell'alcool sintetico, non abbia potuto svilupparsi nel territorio nazionale una produzione redditizia di questo tipo di alcool. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 giugno 1980, n. 3805 - Pres. Rossi - Rel. Buffoni - P.M. Silocchi (concl. parz. diff.). Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (avv. Stato Ferri) De Monaco Abaldo (avv. Pasini) ed Ente italiano di servizio sociale.

Competenza civile - Divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro - Pretesa del lavoratore in ordine all'applicazione, nei confronti di Amministrazione dello Stato, delle disposizioni della legge 23 ottobre 1960, n. 1369 - Improprietà della domanda per difetto assoluto di giurisdizione.

(Regolamento di giurisdizione).

E' improponibile per difetto assoluto di giurisdizione la domanda del lavoratore tendente ad ottenere l'applicazione delle sanzioni previste dall'art. 1 ovvero dell'art. 3 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, nei confronti di Amministrazione dello Stato».

Il divieto di interposizione nei rapporti di lavoro nei riguardi delle Amministrazioni dello Stato.

1. — Confermando con una norma di più ampia portata e con più efficaci sanzioni il divieto della interposizione ed intermediazione nei rapporti di lavoro, già posto dall'art. 2127 del cod. civ., l'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, considera varie ipotesi di affidamento in appalto, subappalto ed in qualsiasi altra forma dell'esecuzione di mere prestazioni di lavoro, ed indica quale elemento rivelatore della interposizione fittizia nel rapporto l'impiego di capitali, macchine ed attrezzature fornite dal committente.

Come riconosce la Corte di Cassazione nella sentenza di cui sopra sub 1, rimangono estranee alle previsioni della legge le amministrazioni dello Stato, nei confronti delle quali è improponibile, per difetto assoluto di giurisdizione, la domanda del lavoratore tendente ad ottenere l'applicazione delle sanzioni previste dall'ultimo comma dell'art. 3 della legge medesima. Invero, il terzo comma dell'art. 1 estende l'applicazione delle « disposizioni dei precedenti commi » soltanto alle « aziende dello Stato » ed agli altri Enti pubblici, « anche se gestiti in forma autonoma ».

Appare discutibile se tale estensione « alle disposizioni dei precedenti commi » e facendo « salvo quanto disposto dal successivo articolo 8 » comprenda la sanzione prevista dall'ultimo comma dello stesso art. 1 che dispone che i lavoratori occupati in violazione della norma vengano « considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro pre-

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 22 luglio 1980, n. 4789 - Pres. Novelli - Rel. Vela - P. M. Berri (concl. conf.) - Azienda autonoma delle Ferrovie dello Stato (avv. Stato Sernicola) c. Caleo ed altri (avv. Tiby) e nei confronti della Soc. Cooperativa Navigazione Garibaldi (avv. Romanelli).

Giurisdizione civile - Poteri della Corte di Cassazione in ordine alla interpretazione della domanda giudiziale - Azienda autonoma dello Stato - Violazione del divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro - Pretesa del lavoratore di esser considerato quale dipendente dell'Azienda - Giurisdizione del giudice amministrativo - Mancanza di una specifica domanda in tal senso - Giurisdizione del giudice ordinario.

(Regolamento di giurisdizione).

In materia di giurisdizione la Corte di cassazione è giudice anche del fatto ed ha potere di valutare direttamente il comportamento processuale delle parti e di interpretarne le domande.

La pretesa del lavoratore che affermi di essere stato assunto in violazione del divieto previsto dall'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, di essere considerato quale dipendente da Azienda autonoma dello Stato rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo.

stazioni»; ma l'interpretazione accolta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione è nel senso che tale sanzione sia applicabile anche nei confronti delle Aziende autonome e degli enti suindicati (vedasi Cass., Sez. Un., 5 agosto 1974, n. 2330, in *Foro it.*, 1974, I, 3334 e segg. e giurisp. in nota).

2. — La cit. sentenza n. 2330 del 1974 aveva però attribuito al giudice ordinario la cognizione delle controversie concernenti la violazione del divieto in considerazione da parte di ente pubblico e la conseguente pretesa dei lavoratori di esser considerati alle dirette dipendenze dell'ente.

Tale orientamento è stato poi abbandonato dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e con la sentenza del 1° ottobre 1979, n. 5019 (*Giust. civ.*, 1980, I, pagg. 122 e segg.) è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine a domande del genere.

Il nuovo indirizzo giurisprudenziale nella motivazione della cit. sentenza n. 5019 del 1979, viene giustificato con le seguenti considerazioni:

— che, « ai fini della distinzione fra rapporto d'impiego pubblico e rapporto di lavoro privato in funzione di riparto delle giurisdizioni è ormai affermato il criterio secondo cui decisiva è la natura dell'ente datore di lavoro, non rilevando né la forma dell'atto costitutivo del rapporto (provvedimento o atto negoziale), né la disciplina del rapporto, che ben può essere privatistica senza che per questo il rapporto muti il carattere impressogli dall'essere parte di esso un ente (non economico) ... »;

— che secondo le norme della legge sopra citata « il rapporto si costituisce [...] *ope legis*, e tale costituzione, anche se accertata giudizialmente a distanza di

Rientra nella giurisdizione del giudice ordinario la domanda del lavoratore dipendente da appaltatore di ottenere dalla appaltante da Azienda autonoma dello Stato il pagamento del corrispettivo dovuto per l'opera prestata ai sensi dell'art. 1676 cod. civ.

III

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 22 ottobre 1980, n. 5684 - Pres. Rossi - Rel. Santosuosso - P.M. Saja (concl. conf.) - Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (avv. Stato De Francisci) c. Girandoli ed altri (avv. Paoli) e nei confronti della Soc. r.l. Cooperativa tra lavoratori « G. Toniolo » (n.c.).

Competenza civile - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Impiego pubblico - Assunzione di lavoratore in violazione del divieto di intermediazione nel rapporto di lavoro - Azienda autonoma dello Stato - Giurisdizione del giudice amministrativo.

Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la domanda di lavoratori inquadrati nei ruoli di azienda autonoma dello Stato, in conseguenza dell'assunzione da parte della medesima della gestione diretta di servizi prima affidati in appalto ad imprese private, tendente ad ottenere il riconoscimento nei confronti dell'Azienda, per l'asserita violazione del divieto di intermediazione nei rapporti di lavoro, del diritto ad ulteriori compensi per l'attività prestata prima dell'inquadramento alle dipendenze dell'impresa appaltatrice.

tempo, deve ritenersi riferita al momento in cui è stato posto in essere il congegno elusivo del divieto di interposizione: invero, ciò che determina la costituzione del rapporto è la effettiva utilizzazione, da parte dell'interponente o appaltante, delle prestazioni svolte dai lavoratori occupati in violazione dei divieti posti dalla legge: e tale fatto viene da quello stesso momento [...] dalla legge valutato come idoneo a trasformare soggettivamente il rapporto, mediante sostituzione del datore di lavoro effettivo a quello apparente»;

— che si tratta di un atto « di per sé neutro, ma ciò che conta è l'effetto legale da esso dipendente, e questo è, appunto, la costituzione di un rapporto di lavoro subordinato [...] alle dipendenze, nel caso, di un ente pubblico non economico »;

— che a tale rapporto deve attribuirsi un carattere pubblicistico se attua una « inserzione del prestatore d'opera... nella organizzazione propria dell'ente » (e non « nell'eventuale impresa da esso gestita per perseguire fini esclusivamente economici »); « e ciò alla stregua della recente acquisizione, secondo cui elemento caratterizzante del rapporto è appunto l'inserimento del dipendente nell'organizzazione pubblicistica dell'ente, così abbandonandosi l'indirizzo che quell'elemento ravvisava nella correlazione tra la prestazione lavorativa e i fini istituzionali (Cass., 10 novembre 1977, n. 4838; 19 dicembre 1977, n. 5523) ».

« Punto di arrivo di tale evoluzione — aggiunge la motivazione della cit. sentenza — è l'abbandono, siccome incongruo e privo di una razionale giustificazione,

IV

PRETURA DI ROMA, Sez. Lav., 19 dicembre 1979 - *Est.* Curcuruto - Boccacini ed altri (avv. Antonucci e Andreozzi) c. Soc. Magneti Marelli (avv. Trifirò, Andreotti e Mancuso) ed Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato (avv. Sernicola).

Competenza civile - Giurisdizione ordinaria ed amministrativa - Azienda autonoma dello Stato - Assunzione della gestione diretta di servizi prima affidati in appalto ad imprenditore privato ed inquadramento nei ruoli dell'Azienda dei lavoratori dipendenti dell'appaltatore - Controversia tra lavoratori ed imprenditori concernenti le qualifiche da attribuire per il lavoro prestato prima dell'inquadramento - Intervento coatto dell'Azienda nel processo - Inammissibilità dell'intervento non potendo la sentenza del giudice ordinario spiegare effetti sugli atti di inquadramento la cui illegittimità potrebbe essere denunciata soltanto al giudice amministrativo.

Rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la pronuncia circa la legittimità degli atti di inquadramento nei ruoli di azienda autonoma dello Stato, disposto in seguito all'assunzione da parte della medesima della gestione diretta di servizi prima affidati in appalto ad imprese private.

E' inammissibile per difetto del requisito della comunanza della lite l'intervento coatto della predetta azienda nel giudizio che venga promosso dai lavoratori contro l'appaltatore per il riconoscimento del diritto a determinate qualifiche e maggiori retribuzioni per il lavoro prestato prima dell'inquadramento.

del criterio discrezionale della giurisdizione nelle controversie di pubblico impiego sulla base della forma dell'atto istitutivo del rapporto, per ritenere costituito il rapporto stesso quando questo abbia in concreto spiegato i suoi effetti attraverso le rispettive prestazioni, date e ricevute nell'ambito dell'organizzazione e per i fini pubblicistici dell'amministrazione (sent. 26 maggio 1979, n. 3070) ».

3. — L'art. 8 della cit. legge n. 1369 del 1960 disponeva che con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta dei Ministri per le finanze, per i trasporti, per le poste e le telecomunicazioni e per il lavoro e la previdenza sociale, sarebbero state emanate « le norme per la disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti concessi dalle Amministrazioni autonome delle Ferrovie dello Stato, dei Monopoli di Stato e delle Poste e Telecomunicazioni [...], tenendo conto delle esigenze tecniche delle Amministrazioni stesse [...]. Con d.P.R. 22 settembre 1961, n. 1192, è stata confermata l'estensione (art. 1) alle predette Amministrazioni del divieto di cui all'art. 1 della cit. legge del 1960 ed in relazione alla disposizione dell'art. 3 della medesima è stata prevista (art. 2 del d.P.R.) l'inserzione nei contratti di una particolare clausola che garantisca un equo trattamento ai lavoratori.

Il legislatore ha poi proceduto ad una ricognizione della situazione concernente i vari servizi, prima affidati ad imprese appaltatrici, determinando quelli

I

(*omissis*) La De Monaco sostiene che è estranea alla decisione di questo incidente la questione sollevata dal ricorrente in ordine all'interpretazione della legge 25 ottobre 1960, n. 1369, artt. 1 e 3 e quindi alla costituzione o meno di un rapporto di lavoro con il Ministero. Questo Collegio, secondo l'assunto della resistente, dovrebbe limitarsi a stabilire se il rapporto abbia natura pubblica o privata in base alla situazione di fatto e di diritto da lei indicata.

La tesi si riporta alla teoria della prospettazione che queste S.U. hanno da tempo abbandonato per adottare l'indirizzo secondo il quale la decisione della questione di giurisdizione è data dall'oggetto della domanda valutata con il criterio del c.d. *petitum sostanziale*, il quale esige la verifica della effettiva consistenza che la posizione soggettiva prospettata o il rapporto dedotto assumono nell'ordinamento giuridico. La prima fase della verifica riguarda la qualificabilità della situazione soggettiva vantata come diritto o interesse ovvero la esistenza di una norma da cui possa sorgere il rapporto sul quale la domanda è fondata. Il risultato negativo di tale indagine si risolve « nella constatazione della inesistenza di una qualsiasi astratta volontà di legge, che esclude ogni possibilità per il giudice di estrarre una volontà concreta dall'ordinamento » sicché la domanda è improponibile per assoluto difetto di giurisdizione.

Pertanto la decisione da adottare in questa sede, passa, innanzi tutto, sul punto dell'applicabilità dalla legge n. 1369/1960 allo Stato, applicabilità che il Ministero contesta con fondamento.

che possono essere assunti « in gestione diretta » dall'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato (vedansi le leggi 29 ottobre 1971, n. 880, con l'allegata tabella contenente l'indicazione di 26 categorie di servizi; 7 gennaio 1974, n. 5, per il servizio di carica, manutenzione, ecc., di accumulatori; 6 giugno 1975, n. 197, per i lavori di manipolazione di traverse presso i cantieri delle ferrovie ed altri indicati dalla stessa legge; per la gestione di mense aziendali è stata, invece, ammessa la concessione a ditte private ovvero la gestione diretta od, infine, l'affidamento del servizio alle sezioni del Dopolavoro ferroviario: art. 5 della legge 5 giugno 1973, n. 348).

In senso conforme al nuovo orientamento della giurisprudenza di cui sopra sub 2 la sentenza 22 ottobre 1980 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione ha cassato senza rinvio la impugnata sentenza del Tribunale di Firenze, dichiarando che rientra nella giurisdizione del giudice amministrativo la domanda di lavoratori già dipendenti di Società cooperativa che eseguiva in appalto saldature di rotaie ed altri lavori (dei quali è stata poi assunta la gestione diretta prevista dalla cit. legge n. 180 del 1971) tendente ad ottenere ai sensi della cit. legge n. 1369 del 1960 la condanna dell'Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato al pagamento di varie somme per retribuzioni ed indennità dovute per il periodo anteriore all'inquadramento nei ruoli del personale dell'Azienda.

Analogo criterio è enunciato nella motivazione della sentenza n. 4789 del 22 luglio 1980, emessa su ricorso per regolamento preventivo di giurisdizione, che

Le norme direttamente coinvolte sono quelle dell'art. 1 (in relazione alla domanda principale) e dell'art. 3 (in relazione alla subordinata).

La prima al quarto comma stabilisce che il divieto di intermediazione e di interposizione di cui ai precedenti comma, « si applica altresì alla azienda dello Stato ed agli enti pubblici, anche se gestiti in forma autonoma », ed al quinto comma dispone che i prestatori d'opera, occupati in violazione di tale divieto, « sono considerati, a tutti gli effetti, alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni ».

L'art. 3, con riferimento ad appalti leciti di opere o servizi, da eseguirsi all'interno delle aziende con organizzazione e gestione propria dell'appaltatore, prevede per i lavoratori da esso dipendenti un trattamento retributivo e normativo non inferiore a quello spettante ai dipendenti dell'imprenditore; e di questo e dell'appaltatore stabilisce la solidarietà per l'adempimento dei detti obblighi e di quelli derivanti dalle leggi di previdenza ed assistenza.

Va premesso che, sebbene l'art. 3 non contenga una norma analoga a quella del quarto comma dell'art. 1, i destinatari della normativa in esame sono gli stessi.

Va pure precisato che, diversamente da quanto sostiene il ricorrente, il congegno di cui al quinto comma dello stesso art. 1, ha portata sanzionatoria del divieto posto in via generale (S.U., n. 2330/1974).

Peraltro, l'applicazione indiscriminata delle predette disposizioni a tutte le amministrazioni statali è esclusa dal chiaro testo legislativo.

tuttavia riconosce la giurisdizione del giudice ordinario nella particolare fattispecie, escludendo, in seguito ad una interpretazione della domanda giudiziale, che nel giudizio sia stata chiesta l'applicazione della sanzione prevista dall'ultimo comma dell'art. 1 della legge del 1960 sopra citata.

In fine, nella sentenza del 19 dicembre 1979 emessa del Pretore di Roma è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine ad ogni eventuale questione concernente la legittimità degli atti di assunzione dai sensi della cit. legge n. 5 del 1974 di lavoratori prima impiegati da Società appaltatrice di servizi di manutenzione di accumulatori che avevano chiesto l'attribuzione di qualifiche superiori affermando di aver svolto le mansioni corrispondenti.

In tale giudizio il contraddittorio era stato in un primo tempo esteso alla Azienda autonoma delle ferrovie dello Stato, ma, con la sentenza suindicata, il Pretore ha riconosciuto che i ricorrenti, « divenuti parte di un rapporto di pubblico impiego a seguito degli atti normalmente costitutivi del medesimo », avrebbero dovuto denunciare tempestivamente al giudice amministrativo la eventuale illegittimità dell'inquadramento ove non fosse stata rispettata la corrispondenza delle mansioni ed ha aggiunto che in nessun caso la stessa sentenza « potrebbe esplicare effetti sugli atti che costituiscono il rapporto di impiego pubblico dei ricorrenti », escludendo « l'ipotesi di comunanza di causa e... di necessario litisconsorzio ».

EMILIO SERNICOLA

Il fatto che le aziende dello stato e gli enti pubblici siano considerati separatamente ed in questo ordine, palesa che la seconda categoria non può essere comprensiva anche dello Stato, come il primo degli enti pubblici, poiché esso è contemplato distintamente in precedenza e limitatamente alle sue aziende. Il che impone di individuarle alla stregua della loro precisa identità.

Esse, anche quando sono istituite presso i Ministeri, sono svincolate dalla organizzazione di questi ed il complesso dei mezzi materiali e personali di cui dispongono, pur facendo parte dell'amministrazione statale *lato sensu*, assume sul piano organizzativo una configurazione aziendale di tipo privatistico in funzione di un'attività imprenditoriale indirizzata a conseguire fini economici.

L'ambito di applicazione della legge è perciò circoscritto alle aziende di Stato così identificate. Tale risultato interpretativo si consolida sul piano logico considerando che l'estensione della normativa trova giustificazione razionale solo rispetto ad entità che abbiano caratteristiche e finalità omogenee alla naturale categoria soggettiva destinataria della normativa medesima (imprenditori).

Argomento di conferma della tesi che si espone si trae dall'art. 8 della legge che ha operato riduttivamente nel campo applicativo del settore delle aziende di Stato includendovi le Aziende autonome delle Ferrovie, dei Monopoli e delle Poste e telecomunicazioni nella sola ipotesi che entro sei mesi non fosse attuata la delega al Governo per l'emanazione di disposizioni particolari (in effetti emanati con il d. pres. n. 1152/1961).

Pertanto, essendo insussistente nella legge 1360/1960 una previsione astratta che consenta di attuare in concreto le situazioni soggettive vanitate dagli attori (rapporto di lavoro diretto con lo Stato o responsabilità solidale di esso per l'adempimento delle obbligazioni su precisate), le correlative domande debbono dichiararsi improponibili per difetto assoluto di giurisdizione.

Le questioni di costituzionalità proposte dalla De Monaco, per le esposte considerazioni, difettano del loro presupposto (sussistenza della giurisdizione ordinaria e amministrativa per la stessa controversia).

La controversia, relativa al rapporto di impiego costituito tra la De Monaco e l'EISS, persona giuridica privata, appartiene al giudice ordinario. (*omissis*)

II

(*omissis*) L'Amministrazione propone due questioni.

Essa sostiene, anzitutto, che le domande sono nei suoi confronti improponibili per difetto assoluto di giurisdizione, in quanto non esiste alcuna norma che dia tutela alla situazione donde esse traggono origine, essendo inapplicabili alle Amministrazioni dello Stato sia l'art. 1, quin-

to comma, legge 23 ottobre 1960, n. 1369, il quale, in caso di violazione del divieto di interposizione fittizia nei rapporti di lavoro, impone di considerare i lavoratori a tutti gli effetti dipendenti dell'imprenditore che ne abbia utilizzato la prestazione; sia il successivo art. 3, che obbliga in solido committente ed appaltatore di opere o servizi da eseguirsi con organizzazione e gestione dell'appaltatore stesso, a corrispondere ai lavoratori da costui assunti un trattamento minimo inferiore a quello spettante ai dipendenti del committente. Infatti, sostiene l'Azienda ferroviaria, non è un caso che l'art. 8 della legge stessa prevedesse l'emanazione di apposite norme per la disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti concessi dalle Amministrazioni delle Ferrovie, dei monopoli e delle poste e telecomunicazioni, poiché la possibilità di una pronuncia costitutiva di rapporti di lavoro con tali organismi implicherebbe un'inammissibile ingerenza del giudice ordinario nell'attività amministrativa: tanto ciò è vero che venne poi emanato il d.P.R. 22 novembre 1961, n. 1192, cui fecero seguito la legge 3 novembre 1963, n. 1443, la quale consentì l'inquadramento in ruolo soltanto a quei lavoratori che avessero presentato tempestiva domanda in tal senso, nonché le leggi 29 ottobre 1971, n. 880, 5 giugno 1973, n. 343, 6 giugno 1975, n. 197, le quali determinarono i servizi che essa Azienda può assumere in gestione diretta.

Aggiunge la ricorrente che comunque, poiché la Società « Garibaldi » gestisce un servizio pubblico in base ad una concessione e poiché gli attori denunciano violazioni di norme giuridiche incidenti sulla legittimità di detta concessione, la causa avrebbe dovuto promuoversi innanzi al giudice amministrativo, giusta l'art. 3 legge 6 dicembre 1971, n. 1034.

Entrambe le questioni sono infondate.

In ordine a quella appena menzionata, basta dire che nell'oggetto della causa non rientra il rapporto tra Ferrovie dello Stato e Società, dal momento che non solo nessuna di queste parti ha proposto domanda alcuna contro l'altra, ma la prima ha persino dichiarato di intervenire in giudizio per sostenere nel proprio interesse le ragioni della seconda. Quel rapporto è solo il « pacifico » fatto storico dal quale gli attori derivano la tesi della solidarietà fra le convenute, sicché non è neppure necessario darne, qui, la definizione giuridica. E se l'assetto economico in esso stabilito dovesse risultare alterato dall'accoglimento delle domande perché provocherebbe un aumento dei costi di gestione del servizio assunto dalla Società, ciò sarebbe conseguenza non già del comportamento delle parti all'interno del rapporto, ma dell'azione « esterna » di terzi, quali sono gli attori.

Quanto all'altra questione, appare evidente che se difetto assoluto di giurisdizione si ha quando l'irrilevanza giuridica dell'interesse sostanziale addotto dalla parte sia indiscutibile per la sicura mancanza di una norma, o di un principio che lo tuteli (SS.UU., 6 giugno 1960, n. 1434; 23 marzo 1964, n. 659 o, più recentemente; 23 febbraio 1979, n. 1197; 1° dicem-

bre 1978, n. 5678; 22 febbraio 1978, n. 863), esso non ricorre nel caso di specie, sia perché gli attori hanno chiesto la condanna dell'Amministrazione ferroviaria in solido con la Società richiamandosi — a torto o a ragione — è quanto dovrà stabilirsi in sede di merito — all'art. 1676 cod. civ., che consente ai dipendenti dell'appaltatore di agire, entro certi limiti, direttamente contro il committente per conseguire quanto è loro dovuto in corrispettivo dell'opera prestata; sia perché è, sotto vari profili, tutt'altro che incontrovertibile ed incontrovertibile, cheché ne pensi la resistente società « Garibaldi », l'assoluta sottrazione del lavoro nautico alla disciplina risultante dalla legge n. 1369 del 1962 e del decreto presidenziale n. 1192 (la possibilità di applicare quella disciplina è stata prospettata dallo stesso giudice ed ha formato oggetto di vivo dibattito fra le parti).

Senonché codesti rilievi, se bastano a stroncare il tentativo di anticipare la trattazione innanzi a questa Corte di questioni che invece attendono ancora di essere affrontate dai giudici del merito, non esauriscono tutti i problemi di giurisdizione che è dato cogliere nella specie e che, essendo rilevabili d'ufficio (art. 37, primo comma, cod. proc. civ.), vanno affrontati in questa sede malgrado non siano stati sollevati espressamente dalle parti.

Se, invero la ragione per cui le domande sono state rivolte anche contro le Ferrovie dello Stato stesse unicamente nel fatto che queste sono committenti del servizio gestito dalla Società, e se tutto si riducesse, dunque, nella verifica della relazione esistente fra l'art. 1676 cod. civ. l'art. 3 della legge del 1960 e l'art. 2 del decreto previdenziale del 1961, e nel giudizio sull'applicabilità alla specie dei principi che conseguentemente ne sono deducibili, la giurisdizione del giudice ordinario sarebbe fuori discussione, noto essendo che, salvo specifiche eccezioni, a lui spetta la cognizione dei diritti di credito, indipendentemente dalla qualità pubblica o privata dell'asserito debitore. Invece nell'atto introduttivo del giudizio quella ragione è delineata in modo ambiguo, poiché sembra che gli attori attribuiscono all'Amministrazione anche il ruolo di loro effettiva datrice di lavoro, per avere stipulato i contratti di arruolamento e per trarre utilità dalle prestazioni che essi rendono sulle navi. E di tale secondo profilo non potrebbe occuparsi il giudice ordinario, in quanto il rapporto dei dipendenti dell'Amministrazione ferroviaria è da qualificare come impiego pubblico, e quindi assoggettato alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a norma degli artt. 2, lett. a) e 7 legge 6 dicembre 1971, n. 1034 (sent. 19 ottobre 1976, n. 3594), sia che se ne allegi la diretta costituzione ad opera della pubblica amministrazione (la quale, peraltro, ad onta di quel che reputano gli attori, può provvedervi anche senza ricorrere a formali atti di nomina, ma inserendo con atti equipollenti il lavoratore nella propria organizzazione), sia che se ne chieda l'accertamento al giudice, in applicazione dell'art. 1 della citata legge n. 1369 del

1960 (come ha ritenuto un recente innovativo orientamento, segnato dalla sentenza 1° ottobre 1979, n. 5019, che qui va ribadito).

Tuttavia, ai fini di una compiuta definizione del regolamento non appare indispensabile tradurre codesto rilievo in apposita statuizione che distingua i profili delle domande proponibili innanzi al giudice ordinario e quelli proponibili innanzi al giudice amministrativo, perché un attento esame degli atti di causa dimostra come in realtà gli attori abbiano inteso prospettare solo una situazione dalla quale emergesse la corresponsabilità dell'Amministrazione per un debito contratto dalla Società.

Essi, correggendo l'originaria impostazione nel corso del giudizio, hanno tenuto a sottolineare che le loro pretese non traggono origine dai contratti di arruolamento, bensì da quelli di lavoro stipulati con la « Garibaldi », dalla quale vengono retribuiti (v. pagg. 10 e 11 della memoria redatta il 17 gennaio 1979, su invito del Pretore, ove viene richiamata anche la sentenza 15 luglio 1964, n. 1900, con la quale questa Corte ha ritenuto possibile la coesistenza del contratto di arruolamento con quello di lavoro comune). E, dopo aver ammesso, nella stessa memoria, che l'Amministrazione non può ritenersi responsabile di violazione dell'art. 2 del decreto presidenziale n. 1192 del 1961, perché « non è dato riscontrare » che avesse mancato di inserire nel contratto di appalto clausole dirette ad assicurare loro il trattamento previsto dalla contrattazione collettiva, hanno sostenuto che in tanto la si deve ritenere parte effettiva dei rapporti di lavoro, in quanto essa fornisce « in gran parte », rimanendone anche proprietaria « le attrezzature per l'espletamento del servizio » (v. pag. 7 della citata memoria). Senonché non si sono anzitutto avveduti che logica conseguenza di codesta impostazione è l'inconfigurabilità di una corresponsabilità della « Garibaldi », per cui avrebbero dovuto integrare l'originaria domanda di condanna solidale di entrambe le convenute con quella, alternativa, di condanna della sola Amministrazione ferroviaria.

In secondo luogo, non hanno contestato la veridicità dell'affermazione dell'Avvocatura dello Stato — corroborata con la produzione dei capitoli d'appalto — secondo cui la Società fornisce le provviste inerenti ai servizi di mensa e ristoro, riscuote il prezzo delle consumazioni e percepisce un contributo dall'Amministrazione. In base a tale comportamento processuale, che questa Corte può direttamente valutare in quanto in materia di giurisdizione essa è giudice anche del fatto, non può dirsi che gli attori abbiano offerto sufficienti elementi per ritenere prospettabile, nella specie, l'ipotesi delineata nell'art. 1, comma terzo, della legge n. 1369 del 1969, dell'appaltatore, cioè, che impieghi capitali, macchine ed attrezzature fornite dall'appaltante: il capitale occorrente per lo svolgimento del servizio sulle navi-traghetto risulta pur sempre investito dalla Società, anche se non deve estendersi a procurare alcune « attrezzature » che si trovano già a bordo delle navi; ed è ancora la Società che organizza e

gestisce a proprio rischio il servizio stesso, assumendosene la responsabilità verso le Ferrovie.

Resta dunque confermata, sotto ogni profilo, la giurisdizione del giudice ordinario.

L'inammissibilità del controricorso degli attori, la delicatezza delle questioni trattate, nonché l'infondatezza delle radicali tesi sostenute dall'amministrazione ferroviaria e dalla Società, impongono di dichiarare integralmente compensate fra tutte le parti le spese del regolamento. (*omissis*)

III

(*omissis*) L'Azienda Autonoma delle Ferrovie dello Stato censura anzitutto la sentenza non definitiva del Tribunale laddove non ha tenuto conto che, se dovesse applicarsi nella specie l'art. 1 della legge 23 ottobre 1960, n. 1369, ciò comporterebbe una modificazione del rapporto di lavoro, poiché la legge considera i lavoratori che si trovano in quelle condizioni « a tutti gli effetti alle dipendenze dell'imprenditore che effettivamente abbia utilizzato le loro prestazioni ». Con la conseguenza, che il rapporto assumerebbe carattere pubblicistico e farebbe rientrare la controversia nella competenza del giudice amministrativo ai sensi dello art. 29 n. 1 del testo unico sul Consiglio di Stato, che si estende alle pretese di carattere patrimoniale nascenti dal rapporto medesimo.

Nel secondo motivo, la ricorrente espone una serie di considerazioni intese ad escludere l'applicabilità, nella specie, dell'art. 1 della legge n. 1369/60; ed infine, nel terzo mezzo, censura la sentenza definitiva che ha liquidato i compensi a ciascuno dei lavoratori.

Nonostante la natura radicale ed assorbente della questione di giurisdizione, appare necessario premettere l'esame di alcune delle argomentazioni prospettate dalla ricorrente nel secondo motivo, volto ad escludere gli stessi presupposti della predetta questione.

Sostiene, cioè, l'Azienda che pur se in tesi fosse configurabile un rapporto pubblicistico quale effetto dalla vietata intermediazione del c.d. appalto di manodopera — il Tribunale di Firenze non avrebbe compiuto alcuna indagine per accertare se nella specie non si trattasse di un appalto di opere o servizi, cui si riferisce l'art. 3 della stessa legge n. 1369/60, per la quale ipotesi non si verifica alcuna sostituzione soggettiva del rapporto.

La censura è, però, infondata, avendo il Tribunale compiuto una approfondita indagine in proposito, pervenendo alla conclusione che i lavori consistevano nel carico e nello scarico delle rotaie con l'impiego di capitali, macchinari ed impianti, tutti forniti dall'Amministrazione ferroviaria; con esclusione, quindi, di un vero e proprio appalto di opere e servizi.

La ricorrente Azienda soggiunge che, anche a configurare l'ipotesi vietata dall'art. 1 della legge 1369/60, questa norma non era applicabile all'Amministrazione delle F.S., avendo la legge medesima previsto (art. 8) la « emanazione di norma per la disciplina dell'impiego di manodopera negli appalti concessi dalle Amministrazioni delle Ferrovie dello Stato » [...] tenendo conto delle esigenze tecniche delle stesse, ed il successivo d.P.R. 22 settembre 1961, n. 1192, stabiliva una completa disciplina speciale per le Amministrazioni autonome.

Ma anche questa argomentazione non è decisiva per escludere la giurisdizione amministrativa dal momento che il citato d.P.R. n. 1192/61 comincia proprio con il confermare per le predette Amministrazioni autonome il divieto di cui all'art. 1 della legge n. 1369, anche se contempla subito dopo due eccezionali deroghe al predetto divieto, ipotesi derogative che non ricorrono nella specie. Ciò viene riconosciuto dall'Azienda ricorrente, la quale però sostiene che per essa il divieto dell'intermediazione di manodopera non comporta l'effetto di cui al quinto comma del citato art. 1, e cioè l'instaurazione del rapporto diretto con gli effettivi titolari.

Tale questione riporta il discorso a quella fondamentale che più direttamente ha incidenza sulla giurisdizione: *a)* se cioè anche nei confronti di pubbliche amministrazioni l'ipotesi della vietata intermediazione di manodopera, determinando la sostituzione degli effettivi titolari del rapporto, conferisce a questo natura pubblicistica; *b)* se gli interessati possano rinunciare a far valere questa natura del rapporto, scindendo l'aspetto soggettivo da quello degli effetti economici.

Il Tribunale di Firenze ha risposto affermativamente all'uno e all'altro quesito, mentre questo Collegio ritiene che sul secondo punto debba concludersi diversamente.

Modificando il precedente orientamento (sentenze nn. 2330/74; 355/76; 1883/76; 1864/), le Sezioni Unite di questa Corte hanno più recentemente ritenuto (sentenza n. 5019/79) che il divieto di intermediazione nelle prestazioni lavorative, fissato dall'art. 1 cit. ed applicabile pure nei confronti degli enti pubblici, implica, in ipotesi di trasgressione, che il rapporto di lavoro viene a costituirsi *ex lege* con l'interponente, e ad assumere la natura propria di tutti gli altri rapporti originariamente e direttamente da esse posti in essere nell'ambito di dette attività.

Da questo principio discende, non solo che, nei casi in cui il rapporto deve considerarsi di pubblico impiego, anche la cognizione sulle controversie di carattere patrimoniale ad esse connesse sono devolute a quella esclusiva del giudice amministrativo, ma che una diversa volontà delle parti non può avere rilevanza in una materia sottratta alla predetta volontà sia in quanto attinente alla giurisdizione, sia perché le conseguenze economiche sono direttamente correlate all'accertamento del titolo da cui discendono, e cioè alla natura del rapporto. (*omissis*)

IV

(*omissis*) Quanto alla Azienda autonoma delle FF.SS. chiamata in causa *jussu judicis* (in una fase nella quale era incaricato della trattazione altro giudice) essa va estromessa dal giudizio.

Invero ai sensi dell'art. 3 legge 7 gennaio 1974, n. 5, i ricorrenti sarebbero stati inquadrati a seguito di concorsi speciali per titoli mediante nomina in prova nelle qualifiche di prima assunzione del gruppo del personale di ruolo corrispondente alle mansioni prevalentemente espletate nel periodo intercorrente fra il 1° marzo ed il 31 agosto 1972.

I ricorrenti sono dunque divenuti parte di un rapporto di pubblico impiego a seguito degli atti normalmente costitutivi del medesimo.

Ove l'inquadramento non avesse rispettato la corrispondenza delle mansioni la sua eventuale illegittimità avrebbe dovuto essere tempestivamente denunciata di fronte al giudice investito della giurisdizione su tale rapporto.

In nessun caso la sentenza di questo giudice potrebbe esplicitare effetti sugli atti che costituirono il rapporto di impiego pubblico dai ricorrenti e tale considerazione basta ad avviso del Pretore ad escludere l'ipotesi di comunanza di causa e men che meno di necessario *litis consorzio*. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 16 settembre 1980, n. 5262 - Pres. Novelli - Rel. Corasaniti - P.M. Raja - Ministero della P.I. (Avv. Stato Favara) c. Rovetta (avv. Anelli).

Elezioni - Elettorato attivo e passivo - Qualificazione come di diritto soggettivo - Presupposti.

Istruzione - Elezioni scolastiche - Elettorato - Qualificazione come diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria.

Il diritto soggettivo di elettorato, sia attivo, sia passivo, è correlato al principio di democraticità di sovranità popolare, e ricorre soltanto là dove l'elezione costituisce lo strumento mediante il quale viene tutelato l'interesse dei membri del corpo elettorale a partecipare da un lato alla formazione (elettorato attivo), dall'altro alla composizione (elettorato passivo) degli organi rappresentativi; ricorre, cioè, tutte le volte che l'elezione funga da strumento di autogoverno di una collettività, e, in particolare, tutte le volte che i rapporti passivi di un potere pubblico vengano in considerazione come collettività e che le loro assunzioni negli organi di governo, con la conseguente possibilità di orientare le scelte di fondo, costituisca attivazione non già di meri criteri di buona

organizzazione o di efficienza amministrativa, bensì dei principi di partecipazione democratica del pluralismo (1).

Rientra pertanto nella nozione di « amministrazione partecipata » la istituzione degli organi collegiali scolastici, senza che possa avere, a tal fine, rilevanza la loro inerenza ad una amministrazione statale, con la conseguente qualificazione di diritto soggettivo della pretesa di essere ammessi a tali collegi, e le eventuali controversie rientrano nella giurisdizione ordinaria (2).

(omissis). Osserva l'Amministrazione ricorrente che le operazioni elettorali relative agli organi collegiali scolastici istituiti con la legge 31 maggio 1974, n. 416, sono, al pari di quelle relative ai membri elettivi del consiglio di Amministrazione operazioni dirette alla provvista dei membri elettivi di uffici dell'amministrazione statale (quella scolastica) ed alla composizione degli uffici medesimi. Sicché, sempre secondo la ricorrente, da un lato esse sono prive di autonomia, in quanto costituiscono sub-procedimenti, o momenti, di procedimenti (amministrativi) di nomina (a differenza delle elezioni comunali, provinciali o regionali, che hanno autonoma rilevanza), dall'altro, in relazione alla natura di uffici od organi interni dell'Amministrazione degli organi collegiali scolastici che sono dirette a formare, esse hanno (a differenza delle elezioni dirette alla costituzione di assemblee politiche) natura di operazioni amministrative, sia pure in buona parte vincolate, in relazione alle quali non sono configurabili che interessi legittimi.

La tesi, volta a sostenere l'ammissibilità in materia della sola tutela giurisdizionale davanti al giudice amministrativo orientata contro il provvedimento finale di nomina degli organi collegiali di cui all'art. 23 del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, non è fondata.

Anzitutto va precisato che la presente controversia non concerne la regolarità formale o no delle operazioni attinenti all'elezione agli organi collegiali scolastici, bensì la ricorrenza o no di un requisito di attitudine in un candidato, anzi in un eletto quale rappresentante dei genitori, a partecipare a un organo collegiale elettivo scolastico (consiglio di istituto) vale a dire a coprire una carica politica elettiva: ricorrenza negata dall'Amministrazione sulla base di un opposto divieto di cumulo rispetto alla contemporanea partecipazione dell'eletto ad altro organo colle-

(1-2) Sentenza di particolare interesse che estende agli organi collegiali scolastici i principi, affermati, in termini generali, per qualsiasi elezione a cariche pubbliche (Cass., 28 aprile 1972, n. 1330, in *Foro it.*, 2461) e in particolare, per l'elettorato passivo al Consiglio Nazionale del Notariato (Cass., 26 novembre 1966, n. 2802) ed al Consiglio Superiore della Magistratura (Cass., 7 novembre 1972, n. 2918, in *Foro it.*, 1972, I, 2762).

giale elettivo scolastico (consiglio di circolo), vale a dire di un divieto di cumulo fra cariche elettive pubbliche.

L'oggetto della controversia, insomma è la sussistenza della situazione soggettiva di elettorato passivo alla carica di rappresentante dei genitori di un organo collegiale scolastico. E ciò importa che, per pronunciare sulla giurisdizione, è necessario indagare sulla qualificabilità della detta situazione come diritto soggettivo o invece come interesse legittimo (comunque poi debba essere decisa dal giudice provvisto di giurisdizione la questione del cumulo, e quindi della fondatezza della pretesa). Cosicché le considerazioni dell'Amministrazione ricorrente dirette a dimostrare la natura amministrativa e a negare l'autonoma rilevanza delle operazioni elettorali non sono pertinenti se non nella misura in cui offrano un indice per la qualificazione in un senso o nell'altro dello elettorato passivo in argomento, e non sono conducenti se non nella misura in cui riescano a dimostrare che in questa materia le norme che prevedono o escludono requisiti di eleggibilità o di compatibilità rilevino soltanto come regola da osservare da parte di essa Amministrazione nell'organizzazione dei propri uffici.

Ciò posto, va detto che la giurisprudenza di queste Sezioni Unite, oltre a qualificare costantemente come diritto soggettivo l'elettorato passivo ai consigli comunali, provinciali e regionali, ha talora motivato tale qualificazione con argomentazioni riferite all'art. 51 della Costituzione e svolte in termini così generali da valere per qualsiasi elezione a cariche pubbliche (cfr. sent. n. 1330 del 1972). In particolare, poi, essa ha qualificato diritto soggettivo, con argomentazioni analoghe, l'elettorato passivo al Consiglio nazionale del notariato (sent. n. 2802 del 1966) e l'elettorato passivo al Consiglio superiore della Magistratura (sent. n. 2918 del 1972).

Più di recente sembra essere emersa, sempre nella giurisprudenza di queste Sezioni Unite, una linea più cauta, una esigenza di distinzione, essendo stata negata la configurabilità di un diritto soggettivo di elettorato a proposito dell'eleggibilità a componente del consiglio di amministrazione del Banco di Sicilia, in base alla considerazione che la strumentazione di un interesse quale diritto soggettivo non è pura e semplice conseguenza dell'adozione — ai fini della composizione di un ufficio od organo pubblico — del sistema di scelta mediante elezioni, ma è correlata al principio di democraticità e di sovranità popolare, nel senso che il diritto soggettivo, sia come elettorato attivo sia come elettorato passivo, ricorre soltanto là dove l'elezione costituisce lo strumento mediante il quale viene tutelato l'interesse dei membri del corpo elettorale a partecipare da un lato alla formazione (elettorato attivo) dall'altro alla composizione (elettorato passivo) degli organi rappresentativi.

Tuttavia, non vi è insanabile contrasto fra i rilevati indirizzi, giacché può esserne individuato un punto di convergenza. E questo è l'idea

che la strutturazione a diritto soggettivo ricorre (almeno) tutte le volte che l'elezione funga da strumento di autogoverno di una collettività (tali sono anche gli ordini professionali e la magistratura come *ordo personarum*) e cioè tutte le volte che i soggetti passivi di un potere pubblico vengano in considerazione come collettività e che la loro assunzione negli organi di governo, con la conseguente possibilità di orientarne la scelta di fondo, costituisca attuazione non già di meri criteri di buona organizzazione o di efficienza amministrativa, bensì dei principi della partecipazione democratica e del pluralismo.

Non è il caso qui di indagare se tali principi trovino applicazione, con influenza sulla strutturazione giuridica delle posizioni commesse (pur se non sulla giurisdizione) su un piano più generale, cioè in relazione al modo di essere e alla dinamica di qualsiasi forma di organizzazione di collettività (anche di diritto privato). Qui interessa piuttosto stabilire:

a) se la nozione di autogoverno di collettività nel senso od ai fini suindicati possa essere assunta (oltre che, come è ovvio in relazione alle assemblee politiche in senso stretto, cioè agli organi rappresentativi dell'intera comunità nazionale) soltanto in relazione agli organi di governo delle comunità locali a fini generali (comuni, province, regioni), organi costituenti assemblee politiche in senso lato, e al più in relazione all'organo di governo di un ordine (magistratura) costituito in posizione di assoluta indipendenza, cioè come potere, per l'esercizio della giurisdizione (ipotesi di cui alla sent. n. 2918/72) e agli organi di governo di collettività di settore (ordini professionali) provviste per tradizione risalente di particolare autonomia anche se organizzate ora, secondo la più diffusa opinione, come enti pubblici a base associativa attribuitari di funzioni statuali (ipotesi di cui alla sent. n. 2802/66);

b) se invece la nozione di auto-governo di collettività, sempre nel senso e ai fini suindicati, possa essere assunta, nel nostro attuale ordinamento, in relazione anche ad organi i quali, oltre ad essere uffici di un apparato amministrativo istituito per l'esercizio di un'attività pubblica, siano, in considerazione della attinenza di tale attività a valori essenziali (costituzionalmente protetti), strutturati come centri decisionali aperti alla partecipazione dei destinatari diretti di essa.

Il quesito sub b), emergente in tal modo come quello centrale del giudizio sulla giurisdizione, si pone ovviamente con riferimento alle cosiddette « amministrazioni partecipate », delle quali quella realizzata con l'istituzione degli organi collegiali scolastici, ad opera del decreto n. 416 del 1974 in attuazione della delega data con legge n. 477 del 1973, costituisce uno degli esempi più importanti. Ed esso riveste una particolare attualità perché una parte della dottrina ha creduto di ravvisare in alcune delle cennate strutturazioni partecipative una realizzazione non piena del principio di partecipazione democratica sopraindicato, ovvero

l'attuazione, anziché di tale tipo di partecipazione, definito politico e ritenuto esemplarmente realizzato mediante strumenti e istituzioni di democrazia rappresentativa o diretta e fra i primi in particolare dalle assemblee in senso lato politiche (cioè rappresentative e di governo delle collettività ai fini generali anche locali come sopra indicate) — di un tipo di partecipazione diverso. Tale diverso tipo, definito amministrativo, specificantesi di volta in volta mediante la cooperazione degli interessati ai procedimenti (partecipazione procedimentale), mediante l'inserzione di rappresentanze di categorie e di interessi nella composizione di organi collegiali dello Stato o di enti pubblici (partecipazione istituzionale), mediante la cogestione dei servizi sociali su base territoriale (partecipazione utenziale), sarebbe caratterizzato, secondo la detta dottrina, da ciò: che la partecipazione sarebbe qui preordinata soprattutto al soddisfacimento di esigenze di efficienza, al miglioramento della qualità dei procedimenti e dei prodotti decisionali mediante la cooperazione delle componenti professionalmente o funzionalmente interessate. Il che sarebbe dimostrato dalla limitatezza, dal carattere prevalente di mera consulenza tecnica delle attribuzioni demandate a tali organi collegiali, rispetto all'ampiezza, rilevanza e incisività di quelle svolte dalle assemblee politiche.

Ma codesta costruzione, condivisa dall'Amministrazione ricorrente e impostata sull'accentuazione del carattere settoriale del modulo perseguito nella strutturazione degli organi collegiali scolastici, oltre ad essere resistita da quella data al fenomeno da altra parte della dottrina, orientata viceversa nel senso di ritenere il carattere comunitario e ordinamentale della struttura degli organi in parola e la loro natura di istituti di democrazia rappresentativa, si presta a gravi obiezioni di fondo.

Premesso che l'inerenza degli organi collegiali scolastici ad una amministrazione statale non è di ostacolo per sé stessa alla considerazione come collettività territorialmente localizzata dai destinatari dell'attività che ne è oggetto — del resto proprio con riferimento a tale ipotesi, fu elaborato, in altri ordinamenti, il modello originario di « autogoverno » — e premesso altresì che i principi della partecipazione democratica e del pluralismo trovano espressione, oltre che nell'art. 1 — cui si collegano gli artt. 48 e segg. — negli artt. 2 e 3 cpv. e 5 Cost., va rilevato che l'introduzione nell'amministrazione scolastica del metodo democratico e la intrinseca connessione fra tale metodo e la considerazione anzidetta si desumono chiaramente dalle disposizioni di principio relative agli organi collegiali sia della legge delega n. 477 del 1973 che dal decreto n. 416 del 1974.

Della legge delega basti ricordare l'art. 5 che afferma essere l'istituzione dei nuovi organi collegiali, definiti « di governo », finalizzata a realizzare la « partecipazione nella gestione della scuola », pur nel rispetto « degli ordinamenti della scuola dello stato e delle competenze e della re-

sponsabilità» del personale direttivo, ispettivo e docente, non senza avvertire che tale realizzazione avviene, « dando alla scuola stessa i caratteri di una comunità che interagisce con la più vasta comunità sociale e civica »; e del decreto delegato n. 416 del 1974 basti ricordare l'art. 1, che riproduce le dette enunciazioni. E a tali enunciazioni sarebbe un errore negare importanza sottolineandone il carattere programmatico e astratto, laddove esse vanno riguardate, come in ogni caso nel quale la legge ordinaria è diretta ad attuare il dettato costituzionale, come principi informativi e come criteri interpretativi idonei a conferire alla disciplina introdotta la maggiore portata attuativa possibile. Ma nella stessa chiave vanno letti e interpretati: l'art. 6 della legge delega n. 477 del 1973 là dove prescrive che i decreti delegati indichino le modalità per la pubblicità degli atti del consiglio di istituto o di circolo (comma secondo), e là dove assicura il diritto di assemblea (comma decimo); l'art. 7 della stessa legge, là dove, sottolineando la natura, nel consiglio distrettuale, di « organo di partecipazione democratica alla gestione della scuola », prevede che esso sia composto da rappresentanti, oltre che del personale dell'amministrazione scolastica, dei genitori e degli alunni, nonché da rappresentanti dei comuni compresi nel territorio del distretto, delle forze sociali rappresentative di interessi generali e delle organizzazioni sindacali dei lavoratori; gli articoli 5 e 6 da un lato e 9 e 11 dall'altro del decreto delegato n. 416 del 1974 che danno attuazione alle dette direttive rispettivamente per i consigli di circolo o di istituto e per il consiglio scolastico distrettuale.

Risulta innegabilmente dalle richiamate disposizioni la considerazione dei destinatari diretti dell'attività scolastica come gruppo e la strutturazione degli organi scolastici come luoghi dove esso si realizza misurandosi con selettività diverse in un confronto cui la settorialità e la prevalente qualità tecnica dell'oggetto non tolgono quel carattere di ricerca dialettica di scelte alternative, che è il *proprium* della democraticità e che finisce necessariamente per involgere valutazioni attinenti ai fini generali, quando l'oggetto stesso si identifichi in un'attività pubblica che tocca i valori essenziali (nella specie un'attività diretta all'istruzione e quindi alla formazione culturale dei giovani). E del resto l'acquisizione delle componenti ideologiche e non professionali alla gestione della scuola è apparsa mezzo adeguato al fine di evitare in pari tempo l'autoritatività e la chiusura settoriale di questa. La possibilità di deviazioni connesse a uno sterile assemblearismo dà luogo a questioni, sul piano politico, ed eventualmente sul piano disciplinare, concernenti il costume democratico, il senso di responsabilità dei componenti gli organi, mentre la possibilità di strumentalizzazioni del metodo democratico alla prevalenza di interessi corporativi o subcorporativi con sacrificio delle esigenze tecniche o di giustizia dà luogo a questioni sul piano del

sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo (sempre promovibile quando non si versi in materia di esercizio della sovranità politica in senso stretto), concernenti la correttezza dell'esercizio della funzione; ma tali possibilità non escludono la finalità istituzionale di autogoverno insita negli organi stessi.

Tutto ciò assume particolare evidenza per quel che concerne il consiglio scolastico distrettuale, in cui sono rappresentate collettività per definizione « a fini generali », ma non è meno vero, comune essendo l'impostazione, per i consigli di circolo e di istituto. Né vale, in contrario, argomentare da un'asserita limitatezza o da un preteso carattere esclusivamente tecnico delle attribuzioni, ove si consideri che queste comprendono poteri organizzatori e programmatori (aventi per oggetto, fra l'altro, l'adozione del regolamento interno, l'adattamento del calendario scolastico alle specifiche esigenze ambientali, la promozione di contatti con altre scuole o istituti al fine di realizzare scambi di informazioni e di esperienze e di intraprendere eventuali iniziative di collaborazione), nonché il potere di esprimere parere sull'andamento generale, didattico e amministrativo del circolo o dell'istituto (cfr. art. 6 decreto n. 416 del 1974).

Senza dire, poi, che se potesse prescindersi dalle note comunitarie e ordinamentali dell'organizzazione della scuola secondo la disciplina ora in vigore e dalle connesse caratteristiche di strumenti di autogoverno dei collegi scolastici, sarebbe pur sempre difficile negare qualificazione di diritto soggettivo alla pretesa di essere ammessi a tali collegi della quale fossero contestati i titoli obbiettivamente verificabili, da parte di soggetti (come i genitori degli studenti) non capaci di apporto tecnico e la cui ammissione pertanto, una volta che si prescindesse dalla prospettiva comunitaria o ordinamentale, non potrebbe comunque essere riguardata se non nel loro esclusivo interesse.

Va dunque ritenuto che la controversia, siccome investe un diritto soggettivo, rientra nella giurisdizione del giudice ordinario. (*omissis*)

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 gennaio 1980, n. 492 - Pres. Sandulli - Rel. Lipari - P.M. Gazzarra - Bruzzoni (avv. Contaldi) c. Ferrovie dello Stato (avv. Stato Sernicola).

Demanio - Strade - Strade ordinarie e strade ferrate - Funzione - Autonomia disciplina.

Demanio - Costruzione - Nozione - Terrapieno cintato da muri.

L'art. 879, secondo comma, cod. civ., interpretato nel suo riferimento testuale, va applicato alle strade ordinarie (piazze e vie pubbliche) intese nella loro nozione tecnico-giuridica, non equiparabile, in tema di rispetto delle distanze delle costruzioni, alle strade ferrate in quanto fra le due categorie di beni demaniali stradali e ferroviari si è venuta svolgendo una differenziazione normativa (anche se le due categorie sono accomunate dalla generale funzione di consentire lo spostamento di persona e cose da luogo a luogo) attraverso una disciplina che, a proposito delle distanze e zone di rispetto, tiene conto delle peculiarità del mezzo e quindi ha fonti normative e contenuti autonomi. Di conseguenza, rispetto alle opere ferroviarie coesistono in materia di distanze le norme dettate dal codice civile e quelle contenute in leggi e regolamenti speciali, rispondendo ciascun sistema normativo ad un diverso scopo: l'art. 873 cod. civ. tende ad evitare pregiudizio all'igiene ed alla sicurezza, ma può essere integrato dalle norme dei regolamenti locali che, nello stabilire una distanza maggiore, tengano conto di esigenze urbanistiche e ambientali; le limitazioni legali alla proprietà a confine con le strade ferrate sono imposte dalla sicurezza della normalità del servizio (1).

Il terrapieno cintato da muri, sostenuto cioè da opere murarie di contenimento, è una vera e propria costruzione agli effetti dell'art. 873 cod. civ. e quindi deve ritenersi soggetta alla disciplina delle distanze stabilite dalle norme di edilizia (2).

(omissis) L'amministrazione delle FF.SS. ha costruito un'opera ferroviaria (terrapieno su cui corrono i binari sostenuto da un muro) prima

(1-2) Sulle prime massime cfr. Cass., 5 ottobre 1976, n. 3276; sulla seconda cfr. Cass., 24 giugno 1974, n. 1904, secondo la quale nel concetto di costruzione rientra ogni opera edilizia incorporata nel suolo, sia mediante muratura, sia con l'impiego di materiali diversi, la quale per la sua struttura e destinazione si presenti suscettibile di creare intercapedine ove non sia rispettato dalle opere finite-me la distanza legale (Cass., 19 gennaio 1973, n. 188).

ancora che si perfezionasse il procedimento espropriativo, definito con l'attribuzione di un indennizzo anche per la perdita dell'edificabilità della parte residua del fondo. E poiché i proprietari di questo avevano ad opera pubblica già realizzata (sia pure su suolo non ancora espropriato) provveduto ad erigere una casa di civile abitazione che non rispettava la distanza dal manufatto prescritta dal regolamento comunale, ha chiesto ed ottenuto in giudizio la demolizione di parte dell'edificio onde ripristinare tale distanza. Di questa pronuncia si dolgono i ricorrenti.

La materia del contendere attiene, dunque, al tema delle distanze con riguardo alle caratteristiche intrinseche del rilevato ferroviario, e dal muro che lo sostiene, nonché alla qualità demaniale dell'opera realizzata ed al correlativo regime giuridico.

Con il primo mezzo del ricorso si assume che per l'individuazione della disciplina applicabile alla fattispecie non si sarebbe dovuto far ricorso alle norme del codice civile, ma alla legislazione speciale dettata in materia ferroviaria e specificamente all'art. 67 del r.d. 9 maggio 1912, n. 1447, secondo cui le costruzioni debbono discostarsi di almeno due metri dal piede dei rilevati ferroviari, distanza correttamente rispettata nel caso di specie.

Il motivo — pur essendo in primo approccio ammissibile — risulta giuridicamente infondato.

Nel giudizio di cassazione sono improponibili le questioni di fatto che non abbiano formato oggetto di precedente deduzione nel corso del giudizio di merito, ma non anche le questioni di diritto nuove, purché non implicanti accertamenti di fatto.

Il giudice era chiamato ad applicare le norme in tema di distanze congrue rispetto alla situazione ad esso prospettata sicché resta sempre aperto il dibattito circa il criterio giuridico di individuazione della *regola iuris* da confrontare a quella situazione ormai irretrattabilmente accertata.

Secondo i ricorrenti l'art. 879, comma secondo, cod. civ., escluderebbe l'applicazione dell'art. 873 stesso codice e dell'art. 37 del regolamento edilizio del comune di Spotorno in quanto la linea ferroviaria è equiparabile ad una strada pubblica, sicché, accantonata la disciplina dettata dal codice, si dovrebbe fare riferimento all'art. 67 del r.d. n. 1447 del 1912 (ovvero in via subordinata all'art. 4 della legge 12 novembre 1968, n. 1202, che l'ha sostituito senza innovare quantitativamente le prescrizioni sulle distanze).

Lo scopo che attraverso questa prospettazione giuridica si persegue è quello di ritenere osservata la prescritta distanza di due metri dal piede del rilevato, imposta dalla norma speciale, attesa la concreta situazione di fatto di una intercapedine di larghezza di poco superiore ai tre metri.

Ma l'interpretazione suggerita dalla norma invocata (ammessa e non concessa, come si dica in appresso, la sua applicabilità alla specie con

esclusione delle norme civilistiche) non può essere condivisa e la esatta lettura che deve darsene porta a riflessi fattuali che conducono a qualificare in definitiva la questione come nuova.

Recita il cit. art. 67 (riproduttivo dell'art. 235 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all. F): « È proibito a chiunque costruire muri, case, capanne, tettoie ed altro qualsiasi edificio e di allevare piante a distanza minore di m 6 dalla linea della più vicina rotaia di una strada ferrata, la quale misura deve occorrendo aumentarsi in guisa che le suddette costruzioni non riescano mai a minore distanza di m 2 dal ciglio degli sterri o dal piede dei rilevati ».

La disposizione ha un duplice contenuto precettivo: in primo luogo, e senza possibilità di deroga, le costruzioni devono discostarsi di almeno 6 metri dalla più vicina rotaia; ulteriormente questa distanza deve essere aumentata se rispettandola si verrebbe a realizzare uno spazio inferiore a due metri dal ciglio degli sterri, o dal piede del rilevato. In altre parole la constatazione che la costruzione sorga alla distanza di più di due metri dal ciglio o piede non esaurisce il rispetto delle norme dettate a tutela dell'esercizio ferroviario, dovendo nel contempo accertarsi che sia stata osservata la distanza di sei metri dalla più vicina rotaia (cfr. Cass., 3 febbraio 1978, n. 506).

E poiché l'accertamento di fatto compiuto in causa riguardava la distanza intercorrente fra muro di sostegno del rilevato e fabbricato dei ricorrenti e non già quella relativa alla più vicina rotaia posta sul rilevato, così ridimensionato il problema interpretativo si incentra l'ostacolo preclusivo del necessario riesame della situazione dei luoghi.

Peraltro, il richiamo all'ordine normativo invocato, non viene fatto a proposito.

2. — Più radicalmente, invero, i ricorrenti non possono essere seguiti nell'assunto da cui muovono dell'interpretazione analogica dell'art. 879, secondo comma, cod. civ., comportante la riconduzione delle strade ferrate alla categoria delle « vie » (con conseguente applicabilità della legislazione speciale in materia ferroviaria).

Mentre l'art. 572, cod. civ., del 1865 dichiarava inapplicabili *agli edifici demaniali*, nonché ai muri confinanti con vie e con le piazze e strade pubbliche, le disposizioni degli articoli 570, 571, relative alle distanze nelle costruzioni, l'art. 879, secondo comma (già art. 70 del libro III) del vigente codice non riproduce l'esenzione rispetto agli edifici demaniali. L'omissione fu rilevata dall'Avvocatura dello Stato nelle « Osservazioni » presentate sul progetto della Commissione Reale, ma ciò nonostante la disposizione restò limitata alle costruzioni che si fanno « in confine » con vie e piazze sicché o si sostiene che sia sotto il vecchio come sotto il nuovo codice gli edifici demaniali si sottraggono alla disciplina delle distanze (sul punto si dovrà ritornare più oltre nella

confutazione del quarto e quinto mezzo del ricorso), assunto che evidentemente non giova ai ricorrenti, ovvero bisogna leggere l'art. 879, secondo comma, per quello che dice nel suo riferimento testuale alle strade ordinarie, non equiparabili in linea generale alle strade ferrate alla stregua della legislazione speciale e comunque non equiparate specificamente in tema di rispetto delle distanze delle costruzioni. Ed, invero, la giurisprudenza di questo S.C. ha interpretato la norma in senso rigoroso, precisando che la menzione di piazze o vie pubbliche è fatta con riguardo alla relativa nozione tecnico-giuridica (cfr. Cass, 14 dicembre 1973, n. 3403; 5 settembre 1969, n. 3057; 13 ottobre 1971, n. 2779; 30 ottobre 1973, n. 2827; 5 ottobre 1976, n. 3276, sentenze tutte pronunciate in fattispecie in cui si è esclusa l'applicabilità dell'art. 879, secondo comma, cod. civ., perché non si era ancora perfezionato il procedimento di attribuzione ad un suolo della qualità di strada pubblica, o destinata ad uso pubblico).

Ciò posto il tentativo di inquadrare le strade ferrate nell'ambito delle «strade» in senso stretto, pur condotto con diligente riscontro di remoti testi legislativi, non può essere condiviso, essendosi venuta svolgendo una differenziazione normativa fra le due categorie di beni demaniali stradali e ferroviari accomunati solo dalla generale funzione di consentire gli spostamenti di persone e cose da luogo a luogo, attraverso una disciplina che, a proposito di distanze e zone di rispetto, tiene conto della peculiarità del mezzo, addirittura dettando una particolare normativa per le autostrade.

Ed infatti la disciplina specifica trova fonti normative e contenuti autonomi per le ferrovie e per le strade ordinarie (cfr. il r.d. 8 dicembre 1933, n. 1740 e le molteplici disposizioni dei regolamenti edilizi dei centri urbani, nonché per le autostrade la legge 6 agosto 1967, n. 765).

In conclusione, rispetto alle opere ferroviarie coesistono in materia di distanze le norme dettate dal codice civile e quelle contenute in leggi o regolamenti speciali, rispondendo ciascun sistema normativo ad un diverso scopo; l'art. 873, cod. civ., tende ad evitare intercapedini così strette da pregiudicare l'igiene e la sicurezza e rappresenta un limite minimo inderogabile, prevedendosi che nei regolamenti locali venga stabilita una distanza maggiore, eventualmente tenendo conto anche di esigenze urbanistiche e della tutela dell'ambiente, onde realizzare spazi abitativi adeguati; le limitazioni legali alle proprietà che si trovano al confine con le strade ferrate sono imposte al fine di tutelare — come ben rileva la difesa dell'amministrazione — la sicurezza e la normalità del servizio. È quindi possibile che le sfere spaziali non corrispondano e che la costruzione compatibile con queste esigenze risulti invece vietata nell'ottica della sistemazione del territorio perseguita dal regolamento edilizio e puntualizzata in tema di distanze fra costruzioni.

Se quindi il manufatto ferroviario presenta le caratteristiche della « costruzione », spiegano la loro efficacia *anche* le norme civilistiche integrate dalle richiamate disposizioni regolamentari che sono appunto quelle di cui la Corte genovese ha fatto applicazione, quantomeno per quanto attiene all'obbligo di rispettarle da parte dei privati (restando impregiudicata, perché irrilevante in questa prospettiva, la reciproca). Il vizio, pure dedotto, di omissione di motivazione su punto decisivo non sussiste, non potendo assurgere a fatto decisivo l'applicabilità di un sistema normativo, nemmeno invocato *ex adverso*, alla fattispecie, che dà luogo solo a questioni di violazione o falsa applicazione di diritto ex art. 360, n. 3, cod. proc. civ.

3. — Inquadrata la controversia nell'ambito delle disposizioni sulle distanze da osservarsi nelle costruzioni, con i restanti quattro motivi del ricorso si addebita alla sentenza di non avere correttamente applicato la legge in relazione alla situazione di fatto che si sarebbe dovuta accertare.

Si dolgono, anzitutto, i ricorrenti con il secondo motivo che sia stata esclusa la ricorrenza della fattispecie di cui all'art. 878, cod. civ.

La censura è infondata.

Già davanti ai giudici di merito i Bruzzoni avevano sostenuto che il rilevato ferroviario non poteva essere considerato una costruzione, dovendosi aver riguardo al muro di sostegno come tale, che, non superando l'altezza di 3 metri, non comportava l'obbligo del rispetto della distanza legale.

La Corte d'appello ha disatteso l'assunto con duplice ordine di argomenti ciascuno dotato di forza decisoria; ha ritenuto anzitutto che si trattava di una vera e propria costruzione ed ha soggiunto che comunque non era esatto che il muro fosse di altezza inferiore ai 3 metri, essendosi proceduto ad un interro del piano di distacco con l'edificio dei Bruzzoni.

Sotto ponendo a critica tale motivazione costoro osservano che il muro di cinta con funzione di sostegno e di contenimento, anche se per rispondere a tale scopo venga edificato in modo da superare l'altezza di tre metri, è eccettuato dal computo delle distanze legali, mentre contestano solo genericamente il giudizio espresso dai giudici di merito nel senso che il manufatto ferroviario si presentava « quale massiccia opera di non trascurabile portata strutturale e funzionale da includere, in conformità all'avviso espresso dal consulente d'ufficio, nel novero delle costruzioni in senso tecnico ».

Il relativo apprezzamento di fatto, contro il quale, come si è accennato, non vengono mosse puntuali contestazioni, risulta del tutto coerente con la nozione di costruzione e come tale appare incensurabile in questa sede di legittimità (Cass., nn. 271/1957; 1479/1971; 2681/1979).

Anche di recente questo S.C. ha ribadito che il terrapieno cintato da muri, e cioè sostenuto da opere murarie di contenimento, è una vera e propria costruzione, ai sensi ed agli effetti dell'art. 873, cod. civ., e deve quindi ritenersi soggetto alla disciplina delle distanze stabilite dalle norme di edilizia (Cass., n. 1904/1974). Rientra, infatti, nel concetto di « costruzione » ogni opera edilizia incorporata nel suolo, sia mediante muratura, sia con l'impiego di materiali diversi, la quale per la sua struttura e destinazione si presenti suscettibile di determinare la creazione di intercapedini ove non sia rispettata dalle opere finitime la distanza legale (Cass, n. 188/1973).

Resta così esclusa l'assimilazione della « costruzione » considerata al muro come tale (a prescindere dalla funzione e dimensione del medesimo) e rettamente sono state applicate al riguardo le prescrizioni sulle distanze del regolamento edilizio riguardanti i fabbricati.

4. — Non vale obiettare in contrario che tale « costruzione » non potrebbe comunque farsi rientrare fra quelle contemplate nell'art. 37 del regolamento edilizio di Spotorno il quale, quando parla di « fabbricati », si riferirebbe esclusivamente agli edifici di civile abitazione (terzo motivo).

Non si nega che, in linea di principio, i regolamenti edilizi comunali possano differenziare le varie costruzioni ed imporre l'osservanza di determinate distanze in considerazione del tipo e delle caratteristiche delle costruzioni medesime e che per quelle residuali non prese in considerazione dalle disposizioni regolamentari, e non riconducibili in via interpretativa a taluna di esse, riprenda vigore la regola generale dell'articolo 873, primo comma, cod. civ., sul distacco di tre metri.

Ed è questa appunto la tesi dei ricorrenti, già prospettata nelle difese di merito, ma che non avrebbe integrato comunque una questione nuova perché si correla all'accertamento di fatto che l'edificio sorgeva a poco più di tre metri dal rilevato ferroviario, laddove la distanza prescritta dal regolamento per i (soli) fabbricati è di otto metri. Al riguardo non è utilmente prospettabile il vizio di motivazione poiché una motivazione implicita nel senso di equiparare la costruzione al fabbricato vi è stata, e si tratta di vagliare se la disciplina giuridica si attagli alla fattispecie, e cioè specificamente di stabilire se sia corretta l'assimilazione dell'opera ferroviaria al « fabbricato » di cui è menzione nella norma regolamentare.

La conclusione positiva si impone, anche ad accedere alla interpretazione dell'espressione nel suo *normale* riferimento, nel contesto del regolamento, non genericamente ad ogni costruzione, ma alle opere con una particolare caratteristica strutturale che presentino pareti e tetto, e circoscrivano lo spazio per ricavarne ambienti di specifica destinazione nell'interesse dell'uomo (sembra troppo restrittiva la destinazione abi-

tativa di cui è cenno nel ricorso). A prescindere, infatti, da un'esatta puntualizzazione della nozione di fabbricato nelle varie disposizioni del regolamento, e specificamente nell'art. 37 qui considerato, appare evidente la *ratio* di assicurare mediante cospicui distacchi un più ampio rispetto delle indeclinabili esigenze di igiene e di sicurezza per le costruzioni di una certa consistenza, indipendentemente dalla destinazione dell'opera che normalmente si evidenzia nella qualificazione aggiuntiva al sostantivo « fabbricato » e di cui non è invece cenno nel regolamento di Spotorno che assume tale espressione in senso del tutto generico. Non è quindi esatto nemmeno sul piano della esegesi letterale che il fabbricato di cui è menzione nel regolamento sia una casa in senso tecnico, un edificio con una certa destinazione ad esclusione di altre. L'espressione « fabbricato » di per sé è neutra e le si può attribuire solo una dimensione quantitativa cui corrisponde correlativamente l'allargamento della misura di distanza imposta.

Ma quand'anche si volesse riconoscere che nel regolamento qui considerato con il termine fabbricati si intendono di regola ma non esclusivamente, gli edifici, la conclusione resterebbe ferma. Tale regolamento, invero, contemplando separatamente la costruzione di muri di notevole importanza, prescrivendo l'obbligo della licenza (oggi: concessione) per qualsiasi intervento su beni immobili, ha voluto disciplinare, secondo *l'id quod plurimumque accidit*, ogni opera suscettibile di incidere in una qualche misura sul tessuto urbano, rapportando l'imposizione di maggiori distanze all'importanza dell'opera edilizia considerata pretermettendo l'esplicita menzione del terrapieno ferroviario attesa la sua peculiarità. Spetta pertanto all'interprete ricondurre l'opera considerata al « tipo » nominato più vicino rispetto al quale è stata postulata e l'esigenza di assicurare spazi di rispetto più ampi di quelli minimi prescritti dal codice, esigenza che si impone dal punto di vista sistematico e razionale per tutte le « costruzioni », siano esse o meno « case » in senso stretto (delimitanti cioè uno spazio interno utilizzabile secondo le più diverse destinazioni), che presentino caratteristiche volumetriche e strutturali analoghe a quelle dei fabbricati intesi come costruzioni di non minima entità.

Sol che si consideri che il rilevato ferroviario taglia la zona, su un terrapieno rialzato di oltre tre metri sul suolo, idoneo a sostenere la massicciata per il passaggio di una linea ferroviaria a doppio binario, non può dubitarsi della necessità di estendere anche a questa costruzione, così cospicua ed ingombrante, quella misura di distacco che era stata assunta a parametro irriducibile dell'utilizzazione edilizia della zona per la più idonea disciplina delle norme di vicinato.

E poi del tutto peregrino l'assunto, affacciato nell'ultima parte del motivo, riecheggiando l'assimilazione alla strada pubblica, che anche applicando il regolamento (anziché la legislazione speciale in materia fer-

roviaria), si sarebbe dovuta consentire la costruzione addirittura « in confine », con la linea ferroviaria posto che l'arretramento rispetto alle vie pubbliche è previsto dall'art. 36 del medesimo regolamento edilizio comune soltanto con riguardo a talune specificate strade.

Già si è visto che l'assimilazione non è giuridicamente sostenibile, e comunque proprio a tenore dell'art. 879, secondo comma, cod. civ., dovrebbero applicarsi non già i regolamenti edilizi, ma quelli ferroviari (dei quali si è fatto cenno in sede di contestazione del primo mezzo).

5. — Le considerazioni sin qui svolte muovono dal presupposto, incontrovertito in punto di fatto, che la costruzione ferroviaria fu eseguita e completata prima che i Bruzzoni procedessero a loro volta ad edificare, correlandosi ad un procedimento espropriativo preceduto da occupazione temporanea il cui scopo, come è noto, è quello di anticipare i tempi dell'esecuzione dell'opera di pubblica utilità senza attendere il compimento dell'*iter* procedimentale.

È pure del tutto pacifico che l'indennità di espropriazione fu calcolata in concreto riconoscendo alla parte non espropriata un deprezzamento del 75 % in considerazione della perdita qualità edificatoria; si è discusso, invece, se il decreto di espropriazione sia intervenuto anteriormente all'inizio dei lavori da parte dei Bruzzoni. La Corte d'Appello ha ritenuto di potersi dispensare dal relativo accertamento (gli elementi probatori all'uopo acquisiti non erano univoci) ponendosi in un'ottica pubblicistica e valorizzando la connessione dell'opera ferroviaria con il procedimento espropriativo nonché l'irreversibilità dell'opera stessa che col suo venir in essere determinava una mutazione della situazione dei luoghi che andava apprezzata esclusivamente con gli strumenti del diritto pubblico, stante gli effetti anticipatori dell'occupazione rispetto all'espropriazione, e la consapevolezza dei Bruzzoni di subire, per effetto della costruzione del rilevato ferroviario, delle limitazioni alla facoltà di costruire.

In questo senso molto lucidamente già il tribunale aveva osservato che l'espropriazione, pur essendo stata pronunciata formalmente dal 1969, di fatto risultava già compiuta nel 1966 allorché l'opera pubblica venne ultimata, sicché non rilevava che i Bruzzoni avessero in ipotesi cominciato la costruzione prima del decreto, dovendosi ugualmente tener conto dello stato di fatto rappresentato dall'esistenza dell'opera pubblica, osservando la distanza imposta dal regolamento edilizio di Spotorno di otto metri dal piede del rilevato ferroviario, da considerare quale fabbricato.

Nella prospettiva degli effetti anticipatori dell'occupazione rispetto alla espropriazione sembra al Collegio che il problema giuridico dibattuto con il quarto ed il quinto motivo trovi agevole soluzione da un lato nel principio della prevenzione e dall'altro in quello della irrever-

sibilità dell'opera che non appena ne sia stata iniziata la costruzione svuota il diritto dominicale (quantomeno nei limiti della costituzione di una proprietà superficiaria sottratta alla operatività dei principi dell'accessione) e quindi crea contrapposizione con la parte residua del fondo, realizzando il presupposto per l'applicazione delle norme sulle distanze.

L'adozione di questa linea argomentativa consente di escludere il determinante rilievo delle tesi difensive avanzate dalla diligente difesa dell'Avvocatura la quale da un lato nega con l'avallo della giurisprudenza di questo S.C. che i beni demaniali siano soggetti alla disciplina delle distanze e delle altezze stabiliti dai regolamenti edilizi e dall'altro, discostandosene, afferma che le norme regolamentari, ispirate come sono ad esigenze di pubblico interesse, non potrebbero essere derogate dai proprietari dei fondi finitimi e quindi a maggior ragione dall'unico proprietario, trovando applicazione anche per le costruzioni effettuate all'interno di una proprietà fondiaria.

Il Collegio non condivide la tesi dell'inapplicabilità delle norme sulle distanze alle costruzioni demaniali, ed è perplesso su quella della derogabilità delle disposizioni dei regolamenti urbanistici; e poiché questo convincimento si risolve in una scelta argomentativa ulteriore rispetto alle radicali deduzioni difensive dell'amministrazione genovese, non può sottrarsi all'onere di motivare al riguardo; diffusamente rispetto al primo problema perché si deve dar conto del dissenso da un orientamento riecheggiato in numerose decisioni; solo di scorcio sul secondo poiché questa volta la tesi erariale per essere accolta comporterebbe l'innovazione delle posizioni giurisprudenziali alla quale non si ritiene di giungere potendosi ugualmente respingere il motivo.

6. — I Bruzzoni, in sede di merito, per l'eventualità che il rilevato ferroviario venisse equiparato ad una costruzione rientrante nella previsione dell'art. 37 del regolamento edilizio di Spotorno, avevano sostenuto che, in base a tale norma, il muro della ferrovia risultava costruito in violazione della distanza di m quattro dal confine, ed avevano chiesto, pertanto, la condanna dell'amministrazione ferroviaria all'arretramento di detto muro, ovvero in subordine al risarcimento del danno.

La tesi è stata respinta nel merito sia dai giudici di primo che di secondo grado, e di tale pronuncia si dolgono i ricorrenti col quarto mezzo.

L'Avvocatura obietta, sotto il profilo processuale, che la riconvenzionale non avrebbe potuto essere presa in considerazione perché improponibile (in quanto tardivamente dedotta anziché in sede di denuncia di nuova opera, solo davanti al tribunale) e perché inammissibile (chiedendosi la condanna della p.a. ad un *facere*). Ma poiché, come si è appena precisato, sia il tribunale che la Corte d'Appello hanno respinto le domande nel merito, disattendendo implicitamente dette

eccezioni, l'amministrazione ferroviaria, rimasta virtualmente soccombente sul punto pregiudiziale, avrebbe dovuto proporre al riguardo ricorso incidentale condizionato. Non è quindi sufficiente la semplice deduzione difensiva per investire dell'eccezione questo S.C. il quale deve limitarsi a stabilire se la fondatezza della riconvenzionale, della cui ritualità non è più possibile discutere, resti radicalmente esclusa dall'indisusso ed indiscutibile carattere demaniale dell'opera ferroviaria ove dovesse tuttora ritenersi che l'obbligo delle distanze legali e di quelle ulteriormente fissate dai regolamenti comunali, non operi nei confronti dei beni appartenenti al demanio, come sostiene l'avvocatura, richiamandosi all'orientamento della giurisprudenza secondo cui i beni demaniali, per la loro giuridica destinazione alla soddisfazione immediata dei bisogni della comunità e ad usi di pubblico interesse, attesa la prevalenza di tale interesse su quello dei singoli privati, sono assoggettabili ad un particolare regime pubblicistico, e sottratti a gran parte dei principi che regolano la proprietà privata, e in particolare alle norme che disciplinano i limiti legali del diritto di proprietà sui beni immobili. A suffragio di tale soluzione si argomenta nelle decisioni di questo S.C. che, pur non avendo il legislatore riprodotto la disposizione dell'art. 572, cod. civ. 1865 relativa agli edifici destinati all'uso pubblico, la mancanza di una espressa previsione non può essere interpretata come volontà di abolire l'esenzione già prevista, che costituiva applicazione di principi generali inerenti al regime dei beni, e non già deroga espressa ed un inesistente contrario principio, e si valorizza il primo comma dell'art. 879 cod. civ. come espressione della posizione di privilegio fatta al demanio.

A suffragio del richiamato indirizzo non è invocabile Cass., 3 luglio 1947, n. 1048, che, nonostante la generica enunciazione della massima, si riferisce ad una fattispecie di applicazione dell'art. 572 del vecchio codice (di cui dilata la portata applicativa, con ragionamento *a fortiori*, dalle distanze legali previste dal codice a quelle ulteriori fissate dai regolamenti comunali): ma l'affermazione dell'inapplicabilità delle disposizioni sulle distanze, si rinviene nelle decisioni n. 2350 del 1951; 1991 e 3670 del 1957; 2749 del 1960; 1778 del 1961; 1368 del 1964; 841 del 1965; 2208 del 1971.

Anzitutto può convenirsi che se si riconosce in principio l'esenzione dei beni demaniali dalle norme sulle distanze stabilite dal codice in ragione della loro natura e funzione, si devono ritenere esenti anche dalle disposizioni dettate dai regolamenti edilizi; è quindi fuori di dubbio che nel vigore dell'art. 572 cod. civ. del 1865 la portata della disposizione fosse stata estesa dalle distanze legali ex codice a quelle ex regolamenti comunali.

L'enunciazione generale contenuta nell'art. 572 non è stata peraltro riprodotta nel nuovo codice. Di questa omissione (il cui pericolo, come si è accennato, era stato avvertito dall'Avvocatura dello Stato) della

quale non dà conto la relazione al codice, sono possibili astrattamente due interpretazioni: potrebbe ritenersi cioè, con la giurisprudenza ricordata, che il legislatore abbia ritenuta superflua l'enunciazione di un principio già immanente nell'ordinamento, quale corollario dello statuto della proprietà pubblica, ovvero opinare che si sia inteso puntualmente sopprimere per gli edifici demaniali l'esenzione già contenuta nel citato art. 572 cod. 1865.

La tesi che il regime della proprietà pubblica comporti di per sé tale esenzione non regge. Dal complesso delle norme di legislazione speciale può ricavarsi il principio della potenziale soggezione degli immobili che si trovano in prossimità dei beni demaniali ad un regime di limitazioni, in ragione della funzione di questi; ma non è possibile enucleare a priori per *generalia* il contenuto di dette limitazioni in misura determinata o predeterminabile, dovendosi aver riguardo, caso per caso, alle specifiche previsioni di legge in ragione del « tipo » di beni demaniali. Proprio in tema di distanze la ricognizione della legislazione speciale (e se ne è fatto cenno a proposito del primo mezzo) consente di verificare che in ragione della specifica demanialità considerata si manifestano esigenze diverse in ordine alle stesse distanze delle costruzioni viciniori ai beni medesimi.

Il regime della proprietà pubblica è quello che risulta dal diritto positivo che ha ritenuto, proprio nella materia qui considerata, di dovere espressamente statuire la loro esenzione dalla comunione del muro (art. 879, primo comma); la statuizione relativa, all'opposto di quel che sembra ritenere l'orientamento giurisprudenziale da cui si dissente, non è argomento rilevante per affermare che l'esenzione dal rispetto delle distanze sia una sorta di imprescindibile corollario della demanialità; se così fosse il legislatore non avrebbe ritenuto necessario dettare una norma *ad hoc* per escludere la comunione forzosa del muro che appare più direttamente incompatibile con l'essenza della demanialità, di quel che non sia il rispetto delle distanze. Del resto una correlazione di incompatibilità fra demanialità e disciplina delle distanze ove effettivamente sussistente avrebbe reso superflua, o meramente ricognitiva, la stessa statuizione del codice del 1865 contro ogni norma di legislazione codicistica che rifugge dalle ridondanze e dalle iterazioni.

Proprio il raffronto fra conferma espressa dall'esenzione della comunione forzosa e silenzio sull'esenzione dall'osservanza delle distanze legali vale a sottolineare la avvenuta soppressione di questa ultima. E la conclusione esegetica in tal senso trova conferma nella *ratio* della prescrizione relativa che nasce dall'esigenza di evitare intercapedini dannose per tutela dell'igiene degli abitati (dilatandosi attraverso le prescrizioni urbanistiche a tutela di un *habitat* adeguato alle esigenze di vita ottimali dei componenti della collettività, da garantire nell'interesse di tutti e non dei soli frontisti, da far valere in maniera cogente

ed inderogabile man mano che la concezione della proprietà nelle convinzioni sociali, e nelle fondamentali espressioni normative ratificate dalla Costituzione, si colora di impronta pubblicistica). Ma anche nel loro nucleo fondamentale le norme sulle distanze legali contenute nel codice e quelle dei regolamenti locali che le integrano, pur se ricondotte (solamente) alle esigenze igieniche, postulano il rispetto di tale esigenze in maniera vincolante per soggetti direttamente interessati indipendentemente dalla loro qualità pubblica o privata, trattandosi di assicurare l'areazione a qualsiasi fabbricato, a prescindere dalla sua contiguità con altro fabbricato demaniale.

È quindi da ritenere che il legislatore del 1942 abbia giudicato, oltre che opportuno, necessario realizzare sul piano di eguaglianza di tutte le costruzioni, le scansioni spaziali ritenute imprescindibili per la tutela dell'interesse primario perseguito, sopprimendo l'esenzione che lo avrebbe compromesso e riservando ad altri strumenti la possibilità di ubicare l'opera pubblica senza restrizioni di sorta.

Sembra infatti al Collegio che la costruzione di opere demaniali nell'interesse pubblico al di qua dei limiti imposti in via generale dal legislatore, sia realizzabile ricorrendo all'espropriazione, che può significare in qualche caso demolizione degli edifici eretti sull'area espropriata ed in altri, come quello di specie, limitazione conseguenziale della edificabilità direttamente risarcibile (e concretamente risarcita) nel calcolo dell'indennità.

7. - È questo il tratto saliente della situazione all'esame del Collegio, in cui il richiamo all'art. 46 della legge sulle espropriazioni pare fuori luogo perché la riduzione di edificabilità (correlativa all'onere del rispetto delle distanze dall'opera pubblica) è già venuta in considerazione come connotato essenziale della espropriazione *in itinere*.

Il punto focale per la risoluzione del problema è dunque quello della piena equiparazione — sotto l'angolo visuale qui considerato delle distanze fra fabbricati da applicare con riguardo alla parte residua del fondo espropriato — della espropriazione *in itinere*, i cui effetti sono anticipati in forza della occupazione, alla espropriazione perfezionata con la emanazione del decreto.

Il risarcimento del danno (e giammai la pretesa alla rimozione dell'opera) è ipotizzabile rispetto ad un'opera pubblica costruita senza rispettare la legge, lasciando decorrere il tempo massimo di durata dell'occupazione legittima (e salvi sempre gli effetti sananti *ex nunc* del sopravvenuto decreto espropriativo).

Nella commisurazione del danno si dovrà in queste ipotesi tener conto anche della riduzione di attitudine edificatoria della parte residua

del fondo per arretramento della eventuale costruzione che ivi si volesse erigere.

Ma se l'opera pubblica è sorta in costanza di un regolare procedimento espropriativo, indipendentemente dal riferimento temporale al decreto di espropriazione, il problema delle distanze va risolto alla stregua del principio della prevenzione operante come se la costruzione medesima fosse stata edificata su suolo già divenuto a tutti gli effetti di proprietà della P.A. avendo riguardo al confine segnato dalla estensione dell'area in cui la pubblica amministrazione si è immessa in virtù del decreto di occupazione temporanea e che verrà a coincidere con quella che formerà oggetto del provvedimento espropriativo.

Opinando diversamente si verrebbero a frustrare gli interessi che si sono voluti perseguire autorizzando l'occupazione temporanea. E d'altra parte non può sottacersi che chi subisce l'occupazione preordinata all'espropriazione è perfettamente in grado di conoscere le finalità del procedimento e di apprezzare i riflessi a carico del fondo residuo.

Il principio della prevenzione gioca nel senso che l'inizio della costruzione dell'opera pubblica fa scattare la normativa che riguarda le distanze tra le costruzioni, con effetto anticipatorio dell'occupazione rispetto al trasferimento coattivo *in itinere*, paralizzando, pur nelle more del procedimento ablatorio, la facoltà di costruire senza il rispetto delle distanze calcolate con riferimento alla costruzione medesima ed al confine della zona temporaneamente occupata.

La pretesa della pubblica amministrazione di fare arretrare l'edificio latitante e di escludere per tale arretramento ogni risarcimento non si ricollega quindi alla costruzione dell'opera pubblica come tale, all'impossibilità di rimuoverla in forza di provvedimento giurisdizionale, ma discende dall'inserirsi di tale costruzione nel procedimento espropriativo, sicché il suo venir in essere legittimamente, perché a tanto la pubblica amministrazione era facoltizzata, realizza l'effetto della prevenzione e traduce il pregiudizio che eventualmente il privato potrebbe risentire in pretesa indennitaria di cui potrà tenersi conto nella liquidazione della indennità di espropriazione.

8. - Ricondotta la costruzione iniziata in pendenza di procedimento espropriativo giunto ritualmente al suo esito, al principio della prevenzione, equiparandola alla costruzione effettuata su terreno già diventato di proprietà dell'amministrazione e valorizzata la linea di tendenza finalistica del procedimento medesimo nella consecuzione fra occupazione temporanea ed espropriazione, deve coerentemente ritenersi che solo la pubblica amministrazione ha diritto di pretendere il rispetto delle distanze alla stregua della priorità ubicativa di cui si è avvalsa. Pertanto le censure del ricorso risultano prive di fondamento anche se la solu-

zione cui la Corte è pervenuta resta confermata per un ordine di ragioni diverse da quelle esposte in motivazione, senza che ciò comporti il lamentato vizio di motivazione poiché la incongruità eventuale degli argomenti adottati in sentenza per giungere ad una soluzione giuridicamente appagante non può mai tradursi nella cassazione della sentenza, implicando eventualmente il ricorso allo strumento integrativo-sostitutivo dell'art. 384, secondo comma, cod. proc. civ.

Correlativamente anche il quinto ed ultimo mezzo risulta privo di fondamento giuridico. Si lamenta al riguardo che la Corte d'Appello di Genova abbia ommesso di esaminare e risolvere la questione di fatto relativa alla anteriorità dell'inizio dei lavori di costruzione dell'edificio dei ricorrenti rispetto alla data del decreto di espropriazione, e si sostiene che poiché la costruzione venne iniziata quando ancora l'espropriazione non era stata pronunciata, appartenendo tutto il suolo ai Bruzzoni, male era stato applicato l'art. 873 cod. civ.

Il Collegio osserva, anzitutto, che il vizio di motivazione non sussiste perché nell'economia della decisione il relativo accertamento era stato giudicato superfluo: invero dal contesto della impugnata sentenza risultano le circostanze che preme ai ricorrenti mettere in evidenza: se non la anteriorità dell'inizio dei lavori relativi al loro edificio rispetto alla emanazione del decreto di espropriazione, quantomeno rispetto al rilascio della licenza edilizia. Si da atto, infatti, che l'opera pubblica venne ultimata nel 1966, che la licenza è del 1968 e la espropriazione del 1969, ma non si ritiene necessario stabilire quando ebbero effettivamente inizio i lavori attribuendo decisivo rilievo all'ultimazione in tale epoca dell'opera pubblica di cui si deve necessariamente tener conto ai fini delle distanze previste dal piano regolatore.

In verità se fosse stato provato in causa che i lavori di costruzione dell'edificio dei Bruzzoni avevano avuto inizio posteriormente all'emanazione del decreto di espropriazione, l'operatività del principio di prevenzione si sarebbe avuta senz'altro rispetto ad opera pubblica eretta sul terreno delle pubbliche amministrazioni e non su terreno ancora formalmente intestato ai ricorrenti, sicché il richiamo alle norme sulle distanze in linea di principio sarebbe stato fuor di discussione con riferimento al requisito della contiguità di fondi appartenenti a diversi proprietari (nel presupposto che non vi restassero invece soggette le costruzioni interne ad uno stesso immobile).

Sotto questo aspetto, quindi, potrebbe revocarsi in dubbio l'esattezza del giudizio espresso dalla Corte che ha ritenuto superflua l'indagine.

Ma, a ben vedere, si è trattato di una scelta fra l'apprezzamento di una prova non lineare, e l'applicazione di un principio giuridico che

al giudice è sembrato indiscutibile: doversi considerare l'opera iniziata a seguito di occupazione temporanea come opera insistente su suolo ormai definitivamente sottratto alla sfera di disponibilità del proprietario, e quindi equiparabile *ad finitima* altrui in senso proprio, nell'ottica dei rapporti di vicinato.

In definitiva si tratta, anche a questi fini, di dare rilievo anticipatorio alla costruzione, effettuata in fase di occupazione preordinata all'espropriazione, rispetto al trasferimento coattivo della proprietà del suolo, non ancora perfezionato. Attraverso il medesimo procedimento logico-giuridico, messo più sopra in luce, si è ritenuto che bastasse l'inizio della costruzione dell'opera, nella pendenza di una occupazione legittima, preordinata all'espropriazione, tempestivamente realizzatasi, a rendere operanti le norme sulle distanze come se si trattasse di costruzioni effettuate su suoli finitimi appartenenti a proprietari diversi, prescindendosi dalla risoluzione del problema se tali norme si applichino rispetto a costruzioni erette all'interno del medesimo fondo.

Il ragionamento svolto dalla Corte del merito che recepisce l'impostazione del tribunale, con le puntualizzazioni cui si è fatto cenno, sembra condivisibile al Collegio. L'avvenuta costruzione dell'opera pubblica crea effettivamente un *hiatus* fra proprietà residua e proprietà esproprianda, consentendo la valutazione giuridica autonoma della porzione occupata, e su cui si è realizzata tale opera, quale area di incidenza della espropriazione in corso, contrapponibile come tale alla proprietà residua, sicché si rendono operanti le norme sulle distanze e scatta lo strumento della prevenzione.

Può quindi essere accantonato come si è premesso il problema della derogabilità o inderogabilità della disciplina legale (ed integrativa regolamentare) sulle costruzioni che consentirebbe un approccio ancor più diretto per giustificare la soluzione cui questa Corte è pervenuta.

Non sembra opportuno infatti affrontare e risolvere un problema sul quale la giurisprudenza si è espressa negativamente (cfr. nn. 2955/68; 634/72; 503/75).

Mentre in tema di esenzione degli edifici demaniali è stato necessario dar conto della disapplicazione di un orientamento giurisprudenziale espressamente invocato dalla parte, perché la inderogabilità delle norme sulle distanze cui la difesa dell'Avvocatura si richiama (verso la quale il Collegio manifesta la sua propensione, stante la dimensione pubblicistica di tutti gli interessi sottesi dalle norme sulle distanze legali) dovrebbe essere affermata provocando un mutamento di giurisprudenza non essenziale per il rigetto del ricorso, sembra sufficiente rilevare che la tesi difensiva avanzata si scontra con il richiesto accertamento ma che, nonostante le circostanze, per altra via il motivo di ricorso deve essere ugualmente respinto. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 giugno 1980, n. 3951 - Pres. Marchetti - Est. Sandulli - P. M. Cantagalli (conf.). - Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Messina (avv. Brancati) c. Ministero dei Lavori Pubblici (avv. Stato Viola).

Espropriazione per p.u. - Delegazione per p.u. - Delegazione intersoggettiva - Obbligo di esproprio a carico del delegato - Occupazione ultrabiennale non seguita da espropriazione - Atto illecito del delegato - Rimborsabilità del risarcimento pagato al terzo - Non sussiste.

L'ente delegato a provvedere all'occupazione d'urgenza ed all'espropriazione non ha diritto di richiedere all'ente delegante il rimborso delle somme erogate a titolo di risarcimento del danno per fatto illecito causato senza il concorso del delegante (1).

(omissis) Con il primo, il ricorrente — denunciata la violazione o la falsa applicazione dell'art. 4 della legge 9 agosto 1954, n. 640 e degli artt. 1387, 1388, 1704, 1719, 1720 e 2043 cod. civ., e dell'art. 132 n. 4 cod. proc. civ. — sostiene che la delega conferitagli dal Ministero dei lavori pubblici per la costruzione dei due fabbricati non ricomprendesse la espropriazione dei suoli e che, quindi, dovessero porsi a carico del Ministero i danni conseguenti alla occupazione ultrabiennale.

Con il secondo, il ricorrente — denunciata la violazione degli artt. 2041 cod. civ. e 132 n. 4 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ. — assume che il Ministero avrebbe dovuto rimborsargli, a titolo di indebito arricchimento, quanto da esso corrisposto al terzo espropriato per l'occupazione illegittima del terreno.

Con il terzo, il ricorrente — denunciata la violazione degli artt. 2043 cod. civ. e 132 n. 4 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ. — lamenta che la Corte del merito abbia escluso la concorrente responsabilità del Ministero per la protrazione dell'occupazione oltre il biennio.

Le censure, in cui si articolano i riassunti motivi, sono prive di fondamento.

La Corte del merito — dopo aver premesso che la legge 9 agosto 1954, n. 640 (provvedimenti per la eliminazione delle abitazioni malsane)

(1) Si conferma esattamente il principio enunciato dalla Cassazione in altri precedenti e, da ultimo, nel giudizio tra le stesse parti deciso con sent. 10 gennaio 1979, n. 156, in *Mass. Foro it.*, 1979.

È considerata ipotesi di concorso nella causazione del danno per illegittima occupazione la circostanza che l'Amministrazione delegante non abbia con tempestività fornito i mezzi finanziari occorrenti all'espropriazione, sempre che tale impegno, che non nasce automaticamente dalla delegazione intersoggettiva, sia stato espressamente assunto nell'atto di delega.

attribuisce al Ministero dei lavori pubblici il potere di delegare, per la progettazione e l'esecuzione dei lavori di costruzione di alloggi destinati ad accogliere le famiglie allocate in abitazioni malsane ed insalubri, le proprie attribuzioni agli Istituti per le Case popolari (art. 4) e dopo aver rammentato, con richiamo ai principi affermati da questa Corte in tema di delegazione amministrativa intersoggettiva, che di regola e salvo che l'atto di conferimento non disponga altrimenti, l'ente delegato è investito del potere di provvedere, rispetto all'oggetto della delega, in nome proprio e non in veste di rappresentante del soggetto delegante, anche se agisce per conto e nell'interesse di quest'ultimo — ha proceduto ad una approfondita indagine circa il contenuto e l'estensione della delega conferita dal Ministero all'Istituto per le Case popolari, al fine di accertare se l'attività dell'ente avesse o meno esorbitato dai limiti ad essa imposti.

Da tale indagine, la Corte d'appello — avendo accertato (con giudizio di fatto, incensurabile in questa sede per avere a supporto una motivazione adeguata e corretta, immune da vizi logici ed errori giuridici) che la delega amministrativa si estendeva al procedimento di occupazione e di espropriazione e che l'Istituto, nel procedere all'occupazione del terreno aveva agito nella veste di delegato del Ministero — ha correttamente tratto la conclusione che l'Istituto dovesse essere tenuto a rispondere, in via esclusiva (non ricorrendo alcuna responsabilità del Ministero a titolo di concorso nell'illecito), direttamente nei confronti del terzo, (oltre che dell'indennità di espropriazione e di occupazione legittima) dei danni dovuti per l'occupazione illegittima, ultrabiennale.

E — se, in base al criterio direttivo desumibile dall'art. 4 della cit. legge n. 640 del 1954 e dai principi generali in materia di delegazione amministrativa, è obbligo del delegante rimborsare al delegato le spese occorse per l'esecuzione della delega — tale obbligo non può ritenersi esteso a quelli esborsi che trovino la loro causa in un illecito, a meno che non vi sia stato concorso del primo nell'illecito commesso dal secondo (nei rapporti esterni) o che l'illecito commesso da quest'ultimo sia dipeso da un comportamento illecito del primo (nei rapporti interni).

Per modo che, nel caso di specie — escluso, in punto di fatto, con accertamento insindacabile in questa sede, che il Ministero abbia concorso nell'illecito o abbia determinato l'illecito di cui l'Istituto si è reso responsabile di fronte al terzo — deve ritenersi che il rimborso dei danni a quest'ultimo dovuti per il periodo di occupazione illegittima potrebbe trovare giustificazione soltanto in presenza di un comportamento di inadempienza del Ministero rispetto ad un obbligo (interno) (la cui esistenza, nel caso di specie, non risulta) di anticipazione delle spese al delegato, sul riflesso che tale inadempienza potesse averne determinato il comportamento illecito (cfr., in tal senso, Cass., sent. 10 gennaio 1979, n. 156; sent. 2 febbraio 1977, n. 469; sent. 6 agosto 1975, n. 2988).

Né può ritenersi che il Ministero abbia tratto vantaggio dalla condotta anti giuridica dell'Istituto, in quanto l'utilità derivata al delegante attiene al rapporto interno (di delegazione) e non a quello esterno (fra delegato e terzo), in ordine al quale il delegato avrebbe dovuto operare nel rispetto della legge senza incorrere (nel procedere all'espropriazione del suolo) nell'illecito causativo del danno. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 ottobre 1980, n. 5570 - Pres. Sposato - Est. Gualtieri - P. M. Morozzo della Rocca - Balfour Beattj Limited (avv. Ferri) c. Ministero per l'Industria (avv. Stato Favara).

Industria - Invenzioni industriali - Brevetti - Requisiti - Vari tipi di invenzione (di combinazione, di perfezionamento, di traslazione).

Il requisito della novità intrinseca, al fine della brevettabilità, come invenzioni industriali, anche delle realizzazioni derivanti da altre cognizioni od invenzioni, non richiede un grado di creatività ed originalità assoluta rispetto a qualsiasi precedente nozione, ma si concretizza pure in un progresso di idee, in un miglioramento della tecnica preesistente, in modo idoneo a risolvere problemi e a soddisfare interessi industriali prima non risolti e non soddisfatti, come si verifica nel caso di coordinamento originale ed ingegnoso di elementi e mezzi già conosciuti, da cui derivi un risultato tecnicamente nuovo ed economicamente utile (cosiddetta invenzione di combinazione), ovvero nel caso della risoluzione in forme diverse e più convenienti di problemi tecnici già risolti in altro modo (cosiddetta invenzione di perfezionamento) ovvero nel caso di trasposizione di un principio opposto o di una precedente invenzione in un diverso settore e con un diverso risultato finale (cosiddetta invenzione di traslazione).

(1) Cfr., in termini, Cass., 4 agosto 1979, n. 4528.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 novembre 1980, n. 6268 - Pres. Granata - Est. Sensale - P. M. Morozzo della Rocca - Giambartolomei (avv. Criscuoli) c. Ministero del Tesoro (avv. Stato Cavalli).

Borsa - Violazione delle norme valutarie - Esportazioni di assegni, senza data e senza luogo di emissione illecita - Esportazione di valuta - Sussiste.

La esportazione ed il tentativo di esportazione di titoli di credito (assegni bancari di conto corrente) senza la prescritta autorizzazione

ministeriale configurano l'infrazione dell'art. 6 del d.l. 6 giugno 1956, n. 476, costituendo strumento idoneo all'illecita esportazione di valuta, anche se gli assegni bancari, che portino la sottoscrizione dell'emittente, possano per legge circolare soltanto in Italia e siano privi del luogo e della data di emissione in quanto essi possono essere riscossi, una volta pervenuti all'estero, senza necessità di intervento dell'emittente (1).

(1) Giurisprudenza pacifica: cfr. Cass., 20 gennaio 1979, n. 433; Cass., 3 luglio 1979, n. 3734; Cass., 3 dicembre 1979, n. 6291.

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad Pl., 2 dicembre 1980, n. 51 - Pres. Levi Sandri - Est. Petriccione - Regione Sardegna (avv. Stato Azzariti) c. Bazzoni ed altri (n.c.) - Appello T.A.R. Sardegna 19 aprile 1978, n. 168.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Formalità - Deposito - Termine - Effetti della scadenza in termine festivo - Possibilità della proroga - Sussiste.

Enti Pubblici - Enti Ospedalieri - Atti - Controllo - Controllo affidato alle Regioni ex legge n. 132/1968 - Effetti.

Qualora il termine per il deposito del ricorso giurisdizionale amministrativo (trenta giorni) scada in un giorno festivo, esso si considera prorogato al primo giorno successivo non festivo, dovendosi ritenere abrogata la norma regolamentare interpretativa, contenuta nell'art. 18 del d.P.R. 17 agosto 1907, n. 642, ciò in relazione a quanto disposto dagli artt. 2963, terzo comma, cod. civ. e 155, terzo comma, cod. proc. civ. (1).

(1) Gioverà ricordare che la giurisprudenza del Consiglio di Stato si era sempre espressa nel senso di ritenere senz'altro operante la proroga in questione (cfr. ad es. Sez. V, 30 ottobre 1956, n. 906, in *Il Consiglio di Stato*, 1956, I, 1919; Sez. VI, 28 dicembre 1951, n. 732, *ivi*, 1951, I, 1494; Sez. VI, 8 giugno 1960, n. 414, *ivi*, 1960, I, 1350; Sez. IV, 26 febbraio 1964, n. 99, *ivi*, 1964, I, 266).

La questione è stata rimessa all'Adunanza Plenaria dalla Sez. IV con ordinanza 18 dicembre 1979, n. 1189 (*ivi*, 1979, I, 1803) e si ricollega sostanzialmente alla indagine sui limiti di attuale vigenza della norma contenuta nel secondo comma dell'art. 18 del r.d. 17 agosto 1907 n. 642, secondo cui il deposito del ricorso al Consiglio di Stato va effettuato entro il trentesimo giorno, pur se festivo.

Con motivazione chiara e pienamente accettabile l'Ad. Pl. precisa che è l'art. 28 del t.u. 17 agosto 1907, n. 638 (poi trasfuso nell'art. 36 del r.d. 26 giugno 1924, n. 1054) a contenere il precetto primario, che peraltro prescrive solo il deposito dell'originale del ricorso « entro trenta giorni successivi alle notificazioni, a pena di decadenza ».

L'art. 18 del Regolamento per la procedura dinanzi al Consiglio di Stato (approvato con il citato r.d. 642/1907) così recitava: « Il termine stabilito dall'art. 28, terzo capoverso, della legge per fare il deposito, si intende scaduto nel momento in cui si chiude la segreteria della Sezione, nell'ultimo giorno del termine ancorché festivo ».

Orbene, in forza degli innegabili, radicali mutamenti della struttura sociale e della disciplina del lavoro in specie dei pubblici dipendenti che, come esattamente rileva la decisione all'esame, « hanno attuato un completo disimpegno

La competenza al sindacato, da parte dei Comitati regionali di controllo, sugli atti degli Enti ospedalieri risale alla data di entrata in vigore della legge 12 febbraio 1968, n. 132 e non alla successiva data di entrata in vigore del d.P.R. 12 gennaio 1972, n. 4, con il quale si è attuato il trasferimento alle Regioni a statuto ordinario delle funzioni in materia di assistenza sanitaria.

da ogni attività lavorativa... nelle giornate festive», il precetto contenuto nell'art. 28 sopra richiamato va raccordato con il principio generale che trova la sua sanzione nell'art. 2963 cod. civ. (relativo al computo dei termini della prescrizione) laddove recita: « se il termine scade in giorno festivo, è prorogato di diritto al giorno seguente non festivo », principio confermato anche dall'art. 155, ultimo comma, cod. proc. civ., dall'art. 180 cod. proc. pen., dall'art. 39 della nuova disciplina sul processo tributario (d.P.R. n. 636/1972), dalla sentenza 15 giugno 1960, n. 39, della Corte costituzionale per il processo innanzi alla medesima (cfr. anche le leggi 24 gennaio 1962, n. 13 e 24 febbraio 1965, n. 92, sulla proroga di termini scadenti in giorni feriali di chiusura delle aziende ed istituti di credito).

RAFFAELE TAMIOZZO

CONSIGLIO DI STATO, Ad Pl., 16 dicembre 1980, n. 52 - Pres. Levi Sandri - Est. Berruti - Soc. coop. edil. Medaglia d'oro L. Masi ed altro (avv. Gaeta) c. Ministero lavori pubblici (avv. Stato Freni) e Bizzarri (avv. Lubrano) - Appello T.A.R. Lazio, III Sez., 5 giugno 1978, n. 456.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Limiti della pronuncia - Poteri del Giudice - Principio dell'assorbimento - Natura - Effetti.

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Notificazione - Notificazione diretta all'Autorità emanante presso l'Avvocatura dello Stato - Situazione ante legge n. 103/1979 - Costituzione in giudizio - Effetti.

Edilizia economica e popolare - Assegnatari di alloggi cooperativi - Stipulazione di mutui individuali - Nulla-osta Ministero Lavori Pubblici - Natura.

Fermo il principio dell'assorbimento, secondo cui il Giudice Amministrativo può evidenziare l'esistenza di nessi logici per ragioni di pregiudizialità o di dipendenza nelle questioni sottoposte al suo esame, devr ritenersi peraltro preclusa la possibilità di prescindere dalla pronuncia su una questione autonoma (pregiudiziale o preliminare), non incidendo sulla stessa le valutazioni inerenti alla sua irrilevanza in relazione alla pronuncia di merito.

Il vizio della irrituale notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo all'autorità emanante presso l'Avvocatura dello Stato, anziché presso la sede della stessa Amministrazione ai sensi degli artt. 45 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 e 52 t.u. 30 ottobre 1933, n. 1611 (beninteso

per i ricorsi anteriori alla entrata in vigore della legge 3 aprile 1979, n. 103) è sanato, con effetti *ex tunc*, dall'avvenuta costituzione in giudizio della Amministrazione statale convenuta, anche qualora detta costituzione sia intervenuta dopo la scadenza del termine per la tempestiva proposizione del ricorso stesso (1).

Il nulla-osta rilasciato dal Ministero dei lavori pubblici ai sensi degli articoli 125 e 139 del t.u. 28 aprile 1938, n. 1165, per la stipulazione dei

Effetti della costituzione in giudizio dell'Amministrazione in caso di irrituale notificazione del ricorso giurisdizionale amministrativo.

(1) La fattispecie esaminata dalla Adunanza Plenaria si riferisce ad un ricorso giurisdizionale amministrativo irritualmente notificato — in vigenza della disciplina precedente all'entrata in vigore della legge 103/1979 — all'autorità emanante presso l'Avvocatura dello Stato anziché presso la sede della stessa amministrazione: appare, peraltro, di tutta evidenza che il principio può e deve trovare piena applicazione nel nuovo sistema vigente ogni qualvolta si versi in ipotesi di notificazione irrituale in quanto effettuata direttamente presso la sede dell'Amministrazione, anziché presso gli Uffici dell'Avvocatura dello Stato *ex lege* domiciliataria ad ogni effetto.

Non priva di interesse risulta una, sia pur rapida, disamina del criterio seguito dalla Adunanza Plenaria nella motivazione della decisione *de qua* per arrivare alla affermazione del principio sopra enucleato quanto agli effetti (ripetesi: *ex tunc*) della spontanea costituzione in giudizio dell'Amministrazione, indipendentemente da ogni considerazione del momento (anteriore o successivo alla scadenza del termine per la tempestiva proposizione del ricorso) in cui la stessa spontanea costituzione risulti effettuata.

Il punto risolto dalla Adunanza Plenaria concerne l'esistenza o meno di un diritto quesito della parte resistente per effetto della eventuale decadenza dalla proposizione tempestiva del ricorso giurisdizionale amministrativo (che risulti affetto da nullità di notificazione), in relazione al momento della comparizione in giudizio dell'Amministrazione e, più precisamente, a seconda che tale momento sia avvenuto in pendenza del termine a ricorrere, (e cioè entro il periodo di tempo in cui doveva essere eseguita la notificazione del ricorso), ovvero dopo la scadenza del termine a ricorrere.

In passato la giurisprudenza amministrativa era oscillante, ritenendosi in talune decisioni (cfr. ad es. Sez. IV, 26 gennaio 1971, n. 49, in *Il Consiglio di Stato*, 1971, I, 31; 23 novembre 1973, n. 947, *ivi*; 1973, I, 1704; Sez. V, 22 ottobre 1968, n. 1258, *ivi*, 1968, I, 1539) che l'effetto sanante della costituzione in giudizio del soggetto destinatario di una notificazione affetta da nullità avesse decorrenza *ex nunc*, laddove in altre decisioni (cfr. ad es. Sez. IV, 11 giugno 1974, n. 439, *ivi*, 1974, I, 868; 6 dicembre 1977, n. 1145, *ivi*, 1977, I, 1081; Sez. VI, 1° dicembre 1977, n. 936, *ivi*, 1977, I, 1851; Cons. Giust. Reg. Sic., 17 giugno 1977, n. 120, *ivi*, 1977, I, 1985) l'effetto sanante era stato riconosciuto con decorrenza *ex tunc* in considerazione del pieno raggiungimento dello scopo dell'atto per effetto della avvenuta costituzione in giudizio.

Sulla premessa che alla questione in esame è estranea l'ipotesi della nullità del ricorso per difetto di elementi essenziali (ipotesi alla quale è applicabile il principio della sanatoria dei vizi di nullità con effetto *ex nunc* ai sensi dell'art. 17 del Regolamento di procedura, che trova il suo parallelo nell'art. 164 cod. proc. civ. relativo alle ipotesi di nullità della citazione e cioè dell'atto introduttivo del giudizio civile), l'Adunanza Plenaria riconduce esattamente la

mutui individuali da parte degli assegnatari di alloggi cooperativi si inserisce nell'attività di controllo e vigilanza sulle cooperative edilizie a contributo statale, quali enti operanti per la realizzazione di fini espressamente dichiarati pubblici, ed è manifestazione del potere di intervento al fine di accertare l'esistenza di situazioni idonee a turbare le essenziali finalità dell'intervento statale nel settore dell'edilizia abitativa popolare.

soluzione del problema nell'ambito di applicazione delle norme generali in materia di notificazione, contemplate nel codice di procedura civile agli artt. 156 e 160 e ispirate al noto principio della irrilevanza delle nullità qualora lo scopo della notificazione risulti raggiunto con l'effettiva comparizione in giudizio della parte intimata.

E se è pur vero che la notificazione è un procedimento avente lo scopo della ricezione dell'atto che ne forma oggetto, al fine di garantire il rispetto del contraddittorio e della tutela giurisdizionale, esigenza costituzionalmente sancita (cfr. art. 24 Cost.), non va d'altro canto trascurato che nessuna nullità per inosservanza di forme nel processo può essere pronunciata se l'atto ha raggiunto lo scopo a cui è destinato (cfr. citato art. 156 cod. proc. civ.) scopo che — secondo l'esatta motivazione della decisione all'esame — deve per l'appunto ritenersi compiutamente realizzato ogniqualvolta la parte destinataria dell'atto « ...dimostri con l'adempimento dell'onere della costituzione in giudizio, aver avuto dell'atto notificato ricezione, in misura idonea all'esercizio della difesa ».

In relazione alla ontologica diversità che caratterizza le due fattispecie considerate: da un lato nullità afferente all'atto introduttivo del giudizio (citazione o ricorso), dall'altro nullità afferente alla notificazione; nonché in relazione alla espressa, diversa disciplina normativa delle due ipotesi esaminate, la prima sottoposta al trattamento previsto dagli artt. 17 del regolamento di procedura dinanzi al Consiglio di Stato e 164 cod. proc. civ., la seconda al trattamento di cui all'art. 160 cod. proc. civ., si giustifica così, e ampiamente, la diversa disciplina della decorrenza degli effetti della costituzione in giudizio, *ex tunc* nella seconda ipotesi ed *ex nunc* (cioè con salvezza dei diritti quesiti) nella prima ipotesi, quella cioè relativa alla nullità, per difetto di elementi essenziali, della citazione o del ricorso.

RAFFAELE TAMIOZZO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 9 dicembre 1980, n. 1161 - Pres. Santaniello - Est. Giovannini - Ricciuti ed altri (avv. Giuliani) c. Prefetto di Potenza (avv. Stato Laporta) e Consorzio area industriale di Potenza ed altri (n.c.) - Appello avverso dec. T.A.R. Basilicata 21 dicembre 1978, nn. 297 e 298.

Espropriazione per p.u. - Competenza - Trasferimento alle Regioni - Effetti - Espropri di competenza dei Consorzi delle aree industriali - Estensione della competenza regionale - Sussiste - Effetti.

Anche le espropriazioni di competenza degli Enti facenti capo alle Regioni, come i Consorzi delle aree industriali, sono disciplinate dall'art. 3 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, con il quale è stato disposto il tra-

sferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in tema di espropriazione per pubblica utilità; va conseguentemente pronunciata l'illegittimità di un decreto prefettizio di espropriazione di suoli per realiz-

(1) Già con decisione 19 gennaio 1979, n. 1 (in *Il Consiglio di Stato*, 1979, I, 1) l'Adunanza Plenaria aveva chiarito che la competenza regionale in tema di espropriazione di aree per la realizzazione di opere pubbliche di edilizia scolastica poteva considerarsi derogata ai sensi dell'art. 10 del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, nelle sole ipotesi in cui risultasse confermato che i relativi impegni di spesa erano stati assunti dallo Stato e che l'inizio del procedimento espropriativo era avvenuto in epoca anteriore al 1° aprile 1972, epoca in cui è avvenuto il trasferimento alle Regioni delle relative materie: solo in tali casi, dunque, permaneva la competenza prefettizia alla emanazione di provvedimenti in materia di occupazione temporanea e d'urgenza, concernenti le suddette opere pubbliche in materia di edilizia scolastica.

La stessa Sezione IV, con decisione 1° aprile 1980, n. 322 (*ivi*, 1980, I, 419) ha avuto modo di chiarire il contenuto e la portata dell'art. 8 lett. m) del d.P.R. 15 gennaio 1972, n. 8, nel senso cioè che non può ritenersi comunque riservato alla competenza statale lo svolgimento delle funzioni pubbliche relative alle opere da costruire con lavori pubblici direttamente connessi all'attuazione di piani e programmi statali diretti al soddisfacimento di interessi nazionali o di più Regioni, ma che è necessario volta per volta indagare, ai fini di stabilire l'esatta competenza (statale o regionale) in tema di provvedimenti espropriativi, se l'opera, pur rientrando in un piano statale, non debba considerarsi soprattutto opera la cui realizzazione sia diretta principalmente al soddisfacimento di un interesse regionale (cfr. al riguardo anche Sez. IV 26 ottobre 1976, n. 967, *ivi*, 1976, I, 1034; 20 dicembre 1977, n. 1281, *ivi*, 1977, I, 1926; 11 aprile 1978, n. 307, *ivi*, 1978, I, 596; 4 luglio 1978, n. 694, *ivi*, 1978, I, 1040; 12 dicembre 1978, n. 1220, *ivi*, 1978, I, 1838; 9 maggio 1978, n. 397, *ivi*, 1978, I, 770).

Nella decisione in rassegna viene in particolare precisato che non basta che in una data materia ineriscano interessi propri della intera collettività statale a radicare automaticamente la competenza dello Stato, essendo invece necessario verificare sempre se non sussista anche una concorrenza o preminenza di interessi locali; e, con espresso riferimento alla attività dei Consorzi per le aree ed i nuclei di sviluppo industriale costituiti ai sensi della legislazione sul Mezzogiorno, viene evidenziato che, proprio in relazione all'espresso affidamento alle Regioni dei compiti attinenti ai Consorzi stessi, già di pertinenza degli organi ministeriali statali, detta attività deve ritenersi inerire direttamente ad interessi locali e, come tale, deve comportare l'attribuzione della relativa competenza alle Regioni, irrilevante essendo, sotto il profilo in considerazione, la circostanza che i Consorzi agiscano per il perseguimento di una finalità — quale l'industrializzazione del Mezzogiorno — che, ai sensi dell'art. 1, primo comma, della legge 6 ottobre 1971, n. 853, costituisce obiettivo fondamentale del programma economico nazionale: è, infatti, non tanto il fine, quanto la materia su cui incidono i provvedimenti volti a realizzare il fine, decisiva allo scopo di determinare la relativa competenza.

Del resto anche la Corte di Cassazione ha ribadito il principio secondo cui l'art. 3 del citato d.P.R. n. 8/1972 va interpretato, anche in relazione alla successiva legislazione, nel senso che il potere ablatorio riconosciuto alle Regioni in materia di urbanistica e viabilità non è riferibile solo alle opere al cui compimento le stesse Regioni debbono provvedere direttamente, ma inerisce a tutto il

zazione di infrastrutture o di attrezzature industriali nel Mezzogiorno che sia stato pronunciato a favore di un Consorzio di aree industriali e cioè di un Ente relativamente al quale le Regioni hanno assorbito la competenza in materia, già spettante agli organi dello Stato (1).

complesso delle espropriazioni per opere inerenti alle materie indicate e devolute alla competenza — propria o delegata — delle Regioni, ivi comprese le opere che riguardano altri Enti pubblici, escluse solo quelle a carattere statale o ultraregionale (cfr. Cass., 17 novembre 1978, n. 5343, *ivi*, 1979, II, 180; Cass., 6 agosto 1977, n. 3581, *ivi*, 1978, II, 159).

RAFFAELE TAMIOZZO

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 16 dicembre 1980, n. 1214 - *Pres.* Pescatore - *Est.* Noccelli - Soc. Diodoro (avv.ti Sorrentino e Marinucci) c. Prefetto di Teramo (avv. Stato Vittoria) e Pistocchi ed altro (avv. Liguori) - *Appello avverso dec. T.A.R. Abruzzo, L'Aquila, 28 novembre 1979, n. 461.*

Giustizia amministrativa - Ricorso giurisdizionale - Appello - Censure disattese in primo grado - Forma di riproposizione - Semplice memoria - Inammissibilità - Sussiste.

Espropriazione per p.u. - Area da espropriare - Criteri di scelta - Destinazione diversa - Possibilità - Sussiste.

Espropriazione per p.u. - Determinazione della indennità - Necessità - Non sussiste - Effetti.

Qualora il Tribunale amministrativo regionale abbia esaminato ex professo tutti e ciascuno dei motivi di impugnazione, l'eventuale incompletezza di motivazione relativamente a specifici profili difensivi si risolve inevitabilmente in un vizio logico della sentenza sul punto e pertanto la riproposizione, in sede di appello, degli identici profili difensivi non può ammettersi se non nella forma di impugnazione del relativo capo della sentenza, e cioè come critica rivolta a contestare la ratio decidendi che giustifica e sorregge la sentenza; tale forma deve identificarsi nella proposizione di appello incidentale (1).

Il decreto relativo all'esproprio di aree per l'industrializzazione del Mezzogiorno è pienamente legittimo anche se investe aree collocate in zone non industriali dagli strumenti urbanistici generali, e ciò in quanto,

(1) Principio esatto e da condividere; cfr. in termini Sez. IV, 18 dicembre 1979, n. 1196, in *Il Consiglio di Stato*, 1979, I, 1811; Sez. V, 16 novembre 1979, n. 688, *ivi*, 1979, I, 1649; 12 gennaio 1979, n. 1, *ivi*, 1979, I, 33.

se è pur vero che l'opera di pubblico interesse cui è preordinata l'espropriazione deve comunque inserirsi in una attività programmata di gestione e uso del territorio, non va peraltro trascurata l'autonomia delle due sfere di incidenza degli interessi pubblici sottesi rispettivamente dall'esercizio del potere espropriativo e dalla potestà di disciplina urbanistica.

La mancata determinazione della indennità provvisoria in tema di espropriazione per pubblica utilità non è destinata ad incidere sulla regolarità degli atti espropriativi.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 febbraio 1980, n. 1061 - Pres. Sandulli - Est. Gualtieri - P.M. Commarota (conf.) - Barillari c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Rossi).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Ricorso cumulativo contro più decisioni - Inammissibilità.

È inammissibile il ricorso per Cassazione cumulativo contro più decisioni autonome anche se pronunciate fra le stesse parti e nella stessa data (1).

(omissis) Devesi preliminarmente rilevare l'inammissibilità del presente ricorso, avendo la soc. I.L.E.S. impugnato con un unico ricorso ben 16 decisioni della Commissione tributaria centrale emesse sì fra le stesse parti e nella stessa data, ma in distinte controversie d'imposta, relative a periodi contributivi diversi, e in distinti procedimenti.

Ed invero, a parte la considerazione che la ricorrente ha impugnato cumulativamente tutte le decisioni suindicate, per cui non vi è alcuna possibilità di individuarne neppure una alla quale il ricorso sia direttamente riferibile (cfr. Cass., 25 maggio 1971, n. 1537), deve osservarsi che la legge prevede espressamente e tassativamente i casi in cui può essere iniziato un unico giudizio rispetto a domande separate — casi di litisconsorzio (artt. 102 e 103 cod. proc. civ.) oppure casi in cui due giudizi separati possono essere riuniti con provvedimento del giudice (artt. 273, 274, 350 cod. proc. civ.) o casi di intervento. Pertanto, mentre è possibile ricorrere per cassazione contro più sentenze di un unico procedimento, non è ammissibile un ricorso unico rispetto a più procedimenti, ciascuno deciso separatamente (cfr. Cass., Sez. Un., 28 aprile 1975, n. 1616). (omissis)

(1) Giurisprudenza non del tutto costante (v. Cass., 9 febbraio 1979, n. 901, in Riv. leg. fisc., 1979, 1543).

CORTE DI CASSAZIONE, 14 febbraio 1980, n. 1070 - Pres. Mirabelli - Est. Cantillo - P. M. Ferraiolo (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Cavalli) c. Biaggi.

Tributi erariali indiretti - Prescrizione e decadenza - Privilegio speciale - Imposta di negoziazione - Termine quinquennale.

(d.l. 5 settembre 1947, n. 1173, art. 21; r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 97).

Il termine di validità del privilegio speciale verso il terzo possessore non è quello, più frequente, di tre anni, ma quello stesso eventualmente più lungo, stabilito per la prescrizione del diritto al pagamento del tributo. Di conseguenza per l'abolita imposta di negoziazione il termine quinquennale di prescrizione del diritto al tributo era applicabile, in mancanza di espresse norme di diverso contenuto, alla validità del privilegio speciale (1).

(omissis) Con l'unico motivo di ricorso, denunziando la violazione degli artt. 97 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, 21 e 22 d.l. 5 settembre 1947, n. 1173, l'Amministrazione finanziaria sostiene che l'azione esecutiva per la riscossione del credito privilegiato per imposta di negoziazione, nei confronti del terzo acquirente del bene oggetto del privilegio, dovesse essere proposta nel termine di cinque anni specificamente previsto per tale tributo, e non in quello di tre anni stabilito per l'imposta di registro, come erroneamente ritenuto dalla sentenza impugnata, con la conseguenza che, nella specie, l'azione medesima era stata esercitata tempestivamente.

La censura è fondata.

L'art. 21 del d.l. n. 1173 del 1947, disciplinante l'imposta di negoziazione sui titoli azionari (abolita dagli artt. 26 e 27 della legge 5 agosto 1954, n. 603, istitutiva dell'imposta sulle società), stabiliva che l'azione della Finanza per richiedere al debitore il pagamento del tributo (e delle relative soprattasse) si prescriveva nel termine di cinque anni dal giorno in cui fu eseguito o avrebbe dovuto essere eseguito il pagamento (a seconda che la pretesa riguardasse, rispettivamente, il tributo complementare ovvero quello principale).

Il decreto non si occupava, invece, dell'azione esecutiva nei confronti del terzo acquirente di un bene oggetto del privilegio posto a garanzia dell'adempimento dell'obbligazione tributaria (com'è noto, l'imposta era assistita, ai sensi degli artt. 2758 e 2778 cod. civ., da privilegio speciale mobiliare e immobiliare comprendente, oltre alle azioni, tutti i beni co-

(1) Decisione da condividere pienamente.

Anche per l'ipotesi di prescrizione trentennale della imposta (di registro) è stato ritenuto applicabile questo termine al privilegio (Cass., 3 aprile 1979, n. 1878, in questa *Rassegna*, 1979, I, 554).

stituenti il patrimonio della società), ma l'ultimo comma del successivo art. 22, ai fini dell'esazione coattiva dell'imposta ed accessori, dichiarava applicabili le disposizioni della legge di registro allora vigente (r.d. n. 3269 del 1923), alla quale rinviava, quindi, sia quanto al modulo procedimentale dell'esecuzione coattiva contro il debitore e sia quanto alla disciplina dell'azione esecutiva sui beni del terzo.

In proposito, l'art. 97 dell'abrogata legge di registro stabiliva che l'azione del fisco si estingueva nei termini previsti da quella stessa legge « per domandare il pagamento della tassa o del suo supplemento », cioè per l'azione nei confronti del debitore (principale); e poiché il termine era — di regola — di tre anni (variamente decorrente, a seconda delle modalità della registrazione: art. 136 e 137), si poneva il problema — riproposto con il presente ricorso — se lo stesso termine fosse operante anche per l'imposta di negoziazione oppure dovesse farsi capo a quello quinquennale di cui all'art. 21 cit.

Questa Corte Suprema, inizialmente orientata nel primo senso (cfr., fra l'altro, sent. n. 2921 del 1973) ha poi adottato la seconda soluzione (sent. n. 3388 del 1973 e n. 3331 del 1974), la quale scaturisce con maggior fondamento dall'esegesi letterale e sistematica dell'art. 97, risultante dal coordinamento con la disciplina propria dell'imposta in questione.

La disposizione, infatti, nell'ambito del sistema della legge di registro, non prevedeva — come si è detto — un autonomo termine per l'azione verso il terzo proprietario, ma si limitava a rinviare a quello stabilito per agire contro il debitore principale; e tale formulazione consentiva di individuare l'essenza del precetto normativo nella previsione di un costante parallelismo fra l'azione privilegiata e quella personale contro gli autori dell'atto, di modo che, quando per quest'ultima fosse previsto un termine diverso da quello triennale, tale maggior termine doveva intendersi riferito anche alla corrispondente azione privilegiata (cfr., Cass., n. 2573 del 1973).

Questo principio, vigente all'interno dello stesso tributo di registro, a maggior ragione doveva essere ritenuto valido quando l'art. 97, per effetto del richiamo di cui all'art. 22 cit., andava inquadrato nel sistema di un tributo diverso, qual'era l'imposta di negoziazione.

Anzitutto, la rilevata correlazione posta dalla norma fra i due termini — quello per agire contro il debitore e quello per agire contro il terzo — di per sé imponeva di intendere il significato del riferimento al primo termine nel senso che andava applicato quello specificamente stabilito dall'art. 21 del d.l. n. 1173 del 1954 per la riscossione dell'imposta di negoziazione nei confronti del debitore.

In secondo luogo, l'art. 22 dello stesso decreto prevedeva un rinvio generico alla disciplina della legge di registro, la quale era utilizzabile, quindi, in quanto compatibile con la speciale normativa dettata per l'imposta di negoziazione. E ciò escludeva la possibilità di recepire per

tale tributo, sia pure ai fini dell'azione contro il terzo proprietario, il termine triennale stabilito dalla legge di registro per agire contro il debitore, posto che la durata di quest'ultimo termine era autonomamente prevista in modo diverso dalla specifica disciplina dell'imposta in questione.

E appena il caso di sottolineare, infine, la grave anomalia che avrebbe comportato la previsione di termini diversi per le due azioni, posto che la finanza sarebbe stata costretta ad agire nei confronti del terzo in tempo più breve di quello per agire contro il contribuente.

In definitiva, in accoglimento del ricorso, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio ad altro giudice, che si designa in una diversa sezione della Corte di appello di Milano, la quale procederà a nuovo esame della controversia attenendosi al seguente principio di diritto: « Ai sensi del combinato disposto degli artt. 97 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, 21 e 22 d.l. 5 settembre 1947, n. 1173, l'azione esecutiva della Finanza diretta a far valere, nei confronti del terzo acquirente del bene, il privilegio speciale mobiliare o immobiliare per la riscossione della soppressa imposta di negoziazione, si estingueva per decadenza nel termine di cinque anni previsto dall'art. 21 cit., computabile dal giorno in cui il pagamento fu eseguito o avrebbe dovuto essere eseguito ». (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 19 febbraio 1980, n. 1211; *Pres.* Mirabelli - *Est.* Corda - P. M. Leo (conf.) - Ente Fiera di Trieste (avv. Asquini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo).

Tributi erariali diretti - Imposta di ricchezza mobile - Imposta sulla società - Autonomia - Principio di consequenzialità - Limiti.
(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 150).

Il principio di consequenzialità stabilito nell'art. 150 del t.u. delle imposte dirette, in forza del quale l'accertamento del reddito soggetto all'imposta di ricchezza mobile spiega autonoma efficacia ai fini dell'imposta sulle società, è limitato alla determinazione della base imponibile e non tocca tutti gli altri elementi dell'imposizione; tale consequenzialità non esclude comunque l'autonomia dei due tributi (1).

(1) Decisione di evidente esattezza sul punto che l'omogeneità della base imponibile dei due tributi non si riflette su tutti gli altri elementi e particolarmente sulle agevolazioni che possono riguardare uno soltanto di essi.

Ben più difficile in rapporto alla autonomia, è il problema dell'impugnazione degli accertamenti, della possibile difformità di giudicati e quindi dell'effetto che produce l'impugnazione di un solo accertamento.

(*omissis*) Con la prima di tali censure, il ricorrente sostiene che il giudicato formatosi sulle decisioni della Commissione di secondo grado in ordine alla imposta di ricchezza mobile (e giova, a tal proposito, ricordare che l'Ufficio, nel proporre l'impugnazione contro la decisione della Commissione predetta, aveva dichiarato solo di impugnare il capo relativo all'imposta sulle società) spiegherebbe effetto anche nei rapporti relativi a quest'ultima imposta. Secondo il ricorrente, cioè, non potrebbe più essere ritenuta l'assoggettabilità all'imposta sulle società, una volta che sia formato il giudicato sulla dichiarata non assoggettabilità all'imposta di ricchezza mobile.

Tale censura è priva di fondamento giuridico.

Come esattamente osservato dalla Commissione tributaria centrale, infatti, il giudicato formatosi in ordine alla non assoggettabilità all'imposta di ricchezza mobile dispiega efficacia unicamente per quest'ultimo tributo, non già per quello sulle società che è autonomo rispetto al primo ed è fondato su presupposti diversi.

Già nella precedente fase processuale, il contribuente aveva sostenuto che l'annullamento degli avvisi di accertamento relativi all'imposta di ricchezza mobile avrebbero determinato l'impossibilità di assumere il relativo reddito fra le componenti dell'imposta sulle società; e tale conclusione aveva fatto discendere da una non puntuale interpretazione del principio di *consequenzialità* desumibile dal disposto dell'art. 150, secondo comma, del t.u. sulle imposte dirette del 1958. Com'è noto, tale norma dispone che l'accertamento dei redditi soggetti all'imposta di ricchezza mobile spiega automatica efficacia ai fini dell'imposta sulle società; ma è chiaro che il ricorrente, proponendo quell'impossibile interpretazione, omette di considerare che il collegamento tra le due imposte (espresso in termini di automatica efficacia dell'accertamento) è dalla legge stabilito solo per evitare una duplicazione dell'accertamento medesimo, con la conseguenza che lo stesso non scalfisce minimamente l'autonomia dell'imposta sulle società. Il collegamento dell'accertamento rispetto alle due imposte, cioè, concerne solo la quantità della base imponibile, non già l'imponibilità: di modo che un giudicato concernente l'imposta di ricchezza mobile può dispiegare effetti sull'imposta in esame solo se riguarda il *quantum* dell'accertamento, non, quindi, se attiene all'imponibilità.

Gli effetti del ritenuto assoggettamento, invero, non sono dissimili da quelli che produrrebbe la dichiarata esistenza di una causa di esenzione del tributo (in ricchezza mobile): in entrambi i casi, cioè, la pronuncia non riguarderebbe affatto l'accertamento della quantità della base imponibile, ossia del reddito, ma la sussistenza dell'obbligo di corresponsione del tributo medesimo. E come per il caso della esenzione (dall'imposta di ricchezza mobile) vale il principio — sancito dall'art. 148, lettera g, del t.u. — della permanente soggezione alla imposta sulle so-

cietà, analogo principio deve valere per il caso della dichiarata non assoggettabilità (sempre all'imposta di ricchezza mobile), non essendovi tra le due fattispecie differenze tali da condurre a conclusione diversa, una volta ritenuta l'autonomia dell'imposta sulle società rispetto all'imposta sui redditi di ricchezza mobile.

D'altra parte, non può non rilevarsi — come, del resto, l'attenta difesa dell'Amministrazione fa notare — che l'indipendenza delle due imposte, le quali abbiano dato luogo a due decisioni, certamente consente che i relativi giudizi si svolgano indipendentemente, sia pure per concludersi con statuizioni non concordanti; e, sicuramente, l'omessa impugnazione della decisione sulla ricchezza mobile non può costituire preclusione per l'autonoma impugnazione relativa all'imposta sulle società, anche perché l'imponibile, per quest'ultima, non riguarda soltanto lo stesso reddito assoggettabile al tributo mobiliare, ma anche il patrimonio: di modo che non sarebbe concepibile una dilatazione degli effetti del giudicato a materia del tutto estranea alla decisione. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 febbraio 1980, n. 1241 - Pres. Sandulli - Est. Gualtieri - P.M. Cammarota (conf.). - Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota) c. Cassa di Risparmio di Pesaro (avv. Micheli).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Condono - Ultima pronuncia di merito - E quella della Commissione centrale resa in materia di estimazione complessa.

(d.l. 5 novembre 1973, n. 660, art. 2).

Agli effetti dell'art. 2 lett. e) del d.l. 5 novembre 1973, n. 660, per ultima pronuncia di merito deve intendersi quella della Commissione centrale pronunciata in materia di estimazione complessa (1).

(1) Decisione di elevato interesse non solo per la risoluzione di uno specifico problema in materia di condono, ma soprattutto per l'affermazione che anche prima della riforma la Commissione centrale era giudice di merito e « aveva il potere di conoscere di questioni di fatto negli stessi limiti e con la stessa estensione in cui l'ordinamento riconosce al giudice ordinario poteri, in materia tributaria, rispetto alle medesime questioni », restandole precluso soltanto l'esame delle questioni di fatto relative alla estimazione quantitativa del presupposto del tributo, cioè delle questioni di estimazione semplice.

Questo rilievo, soprattutto perché nascente da un problema concreto, si rivela assai utile per riaffermare la continuità dal vecchio al nuovo contenzioso del giudizio di terzo grado e per escludere che le (supposte) innovazioni della riforma vadano oltre i limiti della delega. Degna di nota è anche la precisazione

(*omissis*) Devesi preliminarmente disporre la riunione del ricorso principale e di quello incidentale perché proposti contro la stessa sentenza, ai sensi dell'art. 335 cod. proc. civ.

Con l'unico motivo del ricorso principale, l'Amministrazione delle Finanze dello Stato, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 2 lett. e) d.l. 5 novembre 1973, n. 660, convertito nella legge 19 dicembre 1973, n. 823, in relazione all'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, con riferimento all'art. 360 n. 3) codice di rito, critica la sentenza impugnata per avere la Commissione tributaria centrale errato nel ritenere che, ai fini dell'applicazione del condono, a norma del citato art. 2 lett. e), secondo cui l'imposta è determinata assumendo come imponibile quello risultante « dall'ultima pronuncia di merito », non si potesse considerare come « ultima pronuncia di merito » la decisione della Commissione centrale, la quale è giudice di legittimità, bensì la decisione della Commissione provinciale, annullata dalla stessa Commissione centrale, con la conseguenza che l'ufficio I.I.D.D. non avrebbe potuto iscrivere a ruolo l'imposta calcolata sull'imponibile che avrebbe dovuto essere stabilito dalla Commissione provinciale in sede di rinvio, una volta che il giudizio di rinvio non avesse avuto luogo per la sopravvenienza della legge sul condono.

Ed invero, deduce la ricorrente, la formula « ultima pronuncia di merito » non deve essere intesa come ultima decisione della Commissione di merito (distrettuale o provinciale), ma come ultima decisione intervenuta in merito alla determinazione dell'imponibile, per cui, nel caso di estimazione complessa, ricorrente nella fattispecie in esame, anche la decisione della Commissione Centrale andava considerata, in quanto pronuncia in materia di estimazione, come pronuncia di merito, con la conseguenza che la determinazione dell'imponibile agevolato doveva, nella specie, essere effettuata dall'ufficio I.I.D.D. in conformità dei criteri stabiliti dalla commissione centrale; e l'attività dell'ufficio non poteva considerarsi discrezionale ed era comunque soggetta al normale sindacato giurisdizionale.

che la decisione della Commissione centrale, come quella del giudice ordinario, non perde il suo carattere di decisione di merito per il fatto che non determina la base imponibile lasciando che questa sia ricostruita nelle singole componenti, sulla base dei principi di diritto affermati, dall'ufficio che compie una funzione simile a quella del giudice di rinvio. Tutto questo, all'infuori della estimazione semplice, era ed è normale e riconferma che la pronuncia del giudice (ordinario o speciale che sia) non costituisce il titolo né per la liquidazione dell'imposta, né per la condanna al pagamento o al rimborso (sui vari problemi connessi cfr. C. BAFILE, *Nuove riflessioni sul giudizio di terzo grado nel nuovo processo tributario*, in questa *Rassegna*, 1980, I, 429, nonché *Nuove prospettive per il giudizio di terzo grado?*, in questo fascicolo, pag. 109).

A sostegno della sua tesi la ricorrente deduce che, avendo la formula usata dal legislatore « se siano state notificate altre decisioni o sentenze » anche la sentenza dell'autorità giudiziaria ordinaria, dovrebbe tenersi conto, ai fini della determinazione dell'imponibile agevolato, pure delle sentenze del tribunale e della corte d'appello, che sono giudici di merito; ma poiché tali sentenze non possono mai riguardare la semplice estimazione, bensì solo quella complessa, le stesse non possono contenere la concreta quantificazione del reddito imponibile, ma ciò non impedisce che anche per esse la formula « ultima pronuncia di merito » debba essere necessariamente intesa come ultima pronuncia intervenuta in merito alla determinazione dell'imponibile.

Quale ulteriore argomento per dimostrare l'erroneità della decisione impugnata, la ricorrente deduce che, qualora la disposizione della lett. e) non fosse riferita all'imponibile risultante dalla decisione della commissione centrale, ma alla decisione della Commissione provinciale di Pesaro, essendo questa totalmente favorevole al contribuente, si determinerebbe la definizione della controversia senza la realizzazione di alcuna entrata da parte della Finanza, il che è in contrasto con le finalità della legge sul condono, intesa ad eliminare le controversie pendenti, ma anche a consentire il realizzo di una sia pur ridotta entrata tributaria.

La complessa censura è sostanzialmente fondata.

Devesi premettere che il d.l. 5 novembre 1973, n. 660, convertito nella legge 19 dicembre 1973, n. 660, recante norme per agevolare la definizione delle pendenze in materia tributaria (cosiddetta legge sul condono), è ispirata ad una duplice esigenza, di eliminare, da un lato, le numerose controversie pendenti prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria e di realizzare, dall'altro, una, sia pur ridotta, entrata tributaria attraverso l'immediata riscossione del tributo (cfr. Cass., 27 ottobre 1978, n. 4091).

In conformità di tale *ratio*, l'art. 2 di detta legge, per la definizione agevolata delle controversie in materia di imposte dirette, stabilisce la relativa base imponibile, tenendo conto, nelle lettere da a) a f), del diverso sviluppo del relativo contenzioso e, in particolare, dopo i casi in cui non sia intervenuta, alla data del 31 ottobre 1973, alcuna decisione in sede contenziosa (lett. a) e quelli in cui sia intervenuta la sola decisione di primo grado (lettere b), c) e d), considera le ipotesi di una pluralità di decisioni o sentenze, distinguendo il caso in cui l'ultima di queste sia stata o possa essere ancora impugnata in via principale da entrambe le parti o soltanto dal contribuente (lettera e) oppure in via principale soltanto dall'Ufficio (lettera f), e stabilendo, per quanto riguarda l'ipotesi della lettera e), che si assume come « imponibile quello risultante dall'ultima pronuncia di merito ».

Tanto premesso, devesi ritenere che la Commissione Tributaria Centrale abbia errato nel considerare come base imponibile per la liquida-

zione dell'imposta agevolata, anziché quella risultante dalle pronunce emesse nel luglio e nel settembre 1973 dalla Commissione centrale (che, in parziale accoglimento dei ricorsi dell'ufficio, annullò le decisioni della Commissione provinciale di Pesaro, rinviando gli atti alla Commissione provinciale di Ancona, la quale, peraltro, non poté procedere al giudizio di rinvio per la sopravvenienza della legge sul condono), la base imponibile risultante dalla pronuncia della Commissione Provinciale di Pesaro, interamente favorevole alla contribuente.

A tale conclusione la Commissione tributaria centrale è pervenuta sulla considerazione che la Commissione centrale delle Imposte era giudice di legittimità e non di merito, tanto è vero che le sue decisioni erano nella specie di « annullamento per quanto di ragione », con rinvio ad altra Commissione provinciale.

Orbene, tale conclusione non può essere, per varie ragioni, condivisa.

Devesi anzitutto rilevare che non è accettabile la contrapposizione dei poteri della Commissione centrale, quale giudice di legittimità (cui spetterebbero, come lascia intendere la decisione impugnata, gli stessi poteri attribuiti alla Cassazione) ai poteri della Commissione distrettuale e della Commissione provinciale, quale giudice di merito.

Ed invero, la giurisprudenza di questa Corte Suprema, in tema di poteri della Commissione centrale delle imposte, anteriormente alla riforma attuata con l'entrata in vigore del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, sulla disciplina del contenzioso tributario, era prevalentemente orientata nel senso di ritenere che i poteri di detta Commissione non coincidessero con quelli che, nell'esercizio della giurisdizione ordinaria, spettano alla Corte di Cassazione, ma si estendessero anche all'accertamento dei fatti costituenti la premessa necessaria per l'applicazione della legge, senza soluzione, quindi, di quelle questioni di fatto che, comportando una qualificazione di natura giuridica ed essendo perciò strettamente connesse con questioni giuridiche (e non fossero, cioè di estimazione semplice) involgessero la necessità di indagini di merito sui presupposti di fatto costituenti lo strumento indispensabile per la corretta applicazione della norma tributaria (cfr. da ultimo, sent. 19 settembre 1978, n. 4129; 22 novembre 1977, n. 5086).

Pertanto, la Commissione centrale — oltre che dei vizi di motivazione della decisione impugnata quali *errores in procedendo*, analogamente a quanto dispone l'art. 360 n. 5 cod. proc. civ. per il giudizio di cassazione — aveva il potere di conoscere di questioni di fatto negli stessi limiti e con la stessa estensione in cui l'ordinamento riconosce al giudice ordinario poteri, in materia tributaria, rispetto alle medesime questioni, restandole perciò escluso soltanto l'esame delle questioni di fatto relative all'estimazione quantitativa del presupposto del tributo, cioè delle questioni di estimazione semplice.

Alla stregua dei suesposti principi, devesi, quindi, ritenere che con le locuzioni « ultima decisione di merito, ultima pronuncia di merito », usate nella lett. e) dell'art. 2 della legge sul condono, il legislatore ha inteso fare riferimento, non solo alle decisioni e pronunce della Commissione distrettuale e della Commissione provinciale, ma anche a quelle emesse dalla Commissione centrale delle Imposte in materia di estimazione complessa, e poiché, nella specie, le decisioni della Commissione centrale hanno avuto per oggetto questioni di estimazione complessa, esse devono essere considerate come pronunce di merito ai fini della determinazione dell'imponibile agevolato su cui liquidare l'imposta.

In verità, con la decisione ora impugnata la Commissione tributaria centrale ha escluso che la formula « ultima pronuncia di merito », da prendere a base per tale determinazione, sia stata usata dal legislatore « nel senso proprio della teoria processualistica »; ma, dopo tale precisazione, ha aggiunto che, ai fini dell'applicazione della disposizione in esame, deve necessariamente ricorrere « il presupposto che la pronuncia in questione produca direttamente ed immediatamente effetto risolutivo della controversia quanto alle dimensioni quantitative del controverso rapporto tributario ».

Orbene, è evidente la contraddizione, in cui è caduta la Commissione, tra la premessa e la conclusione del suo ragionamento e tale contraddizione acquista maggior rilievo per le conseguenze che ne ha tratto, ove si consideri che, secondo la stessa decisione, l'ufficio I.I.D.D., per poter pervenire alla determinazione dell'imponibile, ha dovuto, nella specie, ricostruire le singole componenti dell'imponibile sulla base di principi di diritto, affermati dalla Commissione centrale delle imposte, con un'attività di ordine logico o interpretativo, operando quell'indagine di fatto indispensabile per la loro realizzazione, di guisa che l'Ufficio si è sostituito al giudice di rinvio, il quale è, invece, l'unico organo competente ad operare quella ricostruzione con la sua decisione libera, autonoma e discrezionale, che non può essere rimessa all'Ufficio. In contrario, è sufficiente rilevare che l'attività di interpretazione dell'Ufficio, dovendo essere svolta in conformità dei criteri legali, non è un'attività discrezionale ed è, comunque, soggetta al normale sindacato giurisdizionale.

Consegue che con la locuzione « ultima decisione di merito, ultima pronuncia di merito » il legislatore ha inteso indicare l'ultima decisione e l'ultima pronuncia intervenuta in merito alla determinazione dell'imponibile e, quindi, anche la decisione della Commissione centrale, emessa in materia di estimazione complessa, dev'essere considerata come ultima pronuncia di merito per i fini di cui si discute.

Diversamente opinando, si perverrebbe all'aberrante conclusione, evidenziata dalla difesa dell'Amministrazione ricorrente, che anche le sentenze di Tribunale e di Corte d'appello (che sono emesse da giudici di merito), non potendo mai riguardare la semplice estimazione e contenere,

quindi, la concreta quantificazione del reddito imponibile, dovrebbero ritenersi escluse dalla formula « ultima sentenza di merito, ultima pronuncia di merito », il che certamente non corrisponde alla intenzione del legislatore.

Aggiungasi che, nella specie, qualora si considerasse come ultima pronuncia di merito la decisione della Commissione provinciale di Pesaro, essendo essa interamente favorevole alla contribuente, questa finirebbe per ottenere l'applicazione del condono senza dover pagare la benché minima somma a titolo di imposte, in quanto detta Commissione determinò un imponibile agevolato pari a zero; ma ciò contrasterebbe con il principio, affermato in premessa, secondo cui la *ratio* della legge sul condono è ispirata alla duplice esigenza di eliminare, da un lato, le numerose controversie pendenti prima dell'entrata in vigore della riforma tributaria, e di realizzare, dall'altro, una, sia pur ridotta, entrata tributaria. (*omissis*)

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 febbraio 1980, n. 1307 - Pres. Falcone - Est. Cantillo - P. M. Minetti (conf.) - Fautrero (avv. Micheli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Questione sulla natura agricola o edificatoria di suoli - Deducibilità.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 26 e 40).

L'impugnazione di terzo grado è un mezzo di gravame illimitato in fatto e in diritto con la sola eccezione della valutazione estimativa; non avendo più ragione di esistere la distinzione fra estimazione semplice ed estimazione complessa, è conoscibile dal giudice di terzo grado la questione sulla natura agricola e edificatoria dei suoli ai fini della c.d. valutazione automatica (1).

(1-3) Nuove prospettive per il giudizio di terzo grado?

Dopo che la Corte Suprema con varie fondamentali pronunzie aveva fissato i cardini per la caratterizzazione del giudizio di terzo grado, fugando i sospetti di illegittimità costituzionale della riforma, sta affiorando nel tempo più recente un diverso orientamento la cui pericolosità si è subito manifestata con una ordinanza di rimessione alla Corte Costituzionale.

Giova ricordare che con la sentenza 22 novembre 1977, n. 5086 (in questa *Rassegna*, 1977, I, 874 con nota di C. BAFILE) furono approfonditi tutti i problemi del giudizio di terzo grado e mentre venne riconosciuta la manifesta infondatezza di ogni questione di illegittimità costituzionale, si affermò che questa particolare impugnazione, identica per i due organi giurisdizionali alternativa-

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 14 maggio 1980, n. 3176 - Pres. Marchetti - Est. Battimelli - P.M. Grimaldi (diff.) - Lattanzi (avv. Frappicini) c. Ministero delle Finanze (avv. Onufrio).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Determinazione del domicilio fiscale - Deducibilità.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 26 e 40).

A seguito della riforma tributaria i poteri della Commissione centrale, che non sono rimasti identici a quelli ad essa attribuiti in precedenza, sono estesi ad ogni questione di fatto diversa dalla valutazione estimativa. È pertanto deducibile innanzi al giudice di terzo grado, anche in fatto, la questione dell'individuazione del domicilio fiscale dalla quale discende la regolarità della dichiarazione (2).

III

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, Ord. 19 giugno 1980, n. 337. - Pres. Mirabelli - Est. Battimelli - P.M. Caristo (conf.) - Micangeli (avv. Serio) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Art. 26 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 - Questione di illegittimità costituzionale non manifestamente infondata.

(Legge 9 ottobre 1971, n. 825, art. 10, n. 14; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 26).

Non è manifestamente infondata la questione di illegittimità costituzionale per eccesso di delega dell'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 che attribuisce alla Commissione centrale la potestà di decidere, allo stesso modo della corte di appello, questioni di fatto, ben oltre limiti del giudizio di legittimità definito nella norma delegante (3).

mente preposti, doveva essere definita coerentemente con la tradizione, intendendo la « valutazione estimativa », che segna il limite alla giurisdizione di merito, in senso sostanzialmente coincidente con la estimazione semplice.

Tale proposizione aveva già trovato numerose conferme (Cass., 19 settembre 1978, n. 4195, *ivi*, 1978, I, 189; 12 maggio 1979, n. 2739, *ivi*, 1979, I, 763 ed anche 19 febbraio 1979, n. 2046, *ivi*, 1979, I, 719). Qualche altra pronunzia sul tema, pur evitando di prendere una troppo netta posizione, non aveva smentito i precedenti (10 aprile 1979, n. 2046, *ivi*, 1979, I, 719; 19 novembre 1979 n. 6022; *ivi*, 1980, I, 429, con nota di C. BAFILE).

La dottrina si era invece mostrata prevalentemente critica su questo orientamento da alcuni definito « conservatore » (GLENDI, *Ancora sui limiti di cogni-*

I

(omissis) Ai fini dei tributi successori relativi all'eredità di Ettore Fautrero, deceduto il 29 marzo 1966, insorse controversia in ordine alla valutazione di due terreni siti in Carmagnola, i quali erano stati indicati nella denuncia di successione come suoli agricoli e secondo il valore risultante in base ai criteri tabellari di cui alla legge 20 ottobre 1954, n. 1054.

La finanza ritenne trattarsi di terreni edificatori e notificò avviso di accertamento con il quale elevò il valore del primo suolo da 10.950.000 (circa undicimilioni) a lire 80.000.000 e quello del secondo da lire 250.000 a lire 15.000.000.

Il ricorso dell'erede Giorgio Fautrero fu accolto dalla commissione distrettuale.

La commissione provinciale, invece, ritenne legittimo l'operato dell'ufficio, escludendo l'applicabilità dei coefficienti automatici e confermando il valore venale degli immobili come sopra accertato.

Essendo entrato in vigore il nuovo contenzioso tributario, il Fautrero impugnò la decisione innanzi alla corte di appello deducendo il vizio di insufficiente motivazione e il travisamento dei fatti; nel merito, chiese che fosse accertata la natura agricola dei due suoli.

La corte di appello di Torino, con la sentenza oggi in esame, dichiarava inammissibile il gravame. Premesso che, ai sensi dell'art. 40 del

zione della corte di appello e della Commissione centrale dopo la riforma, in Dir. e prat. trib., 1978, II, 351; TESAURO, Osservazioni sulla nozione di valutazione estimativa, in Riv. dir. finanz., 1978, II, 11; MORELLI, L'inerenza della valutazione estimativa come « discrimen » tra questioni di fatto sottratte e non alla cognizione del giudice ordinario e della Commissione centrale tributaria, in Giust. civ., 1978, I, 493; FLORIO COTI, Ancora sulle questioni di fatto nel giudizio tributario, ivi, 1979, IV, 187; DI SALVO, Questioni sulla competenza della Commissione tributaria centrale e della Corte di appello, ivi, 1980, I, 215).

Improvvisamente in qualche pronuncia più recente è emersa la tendenza ad allargare i confini dell'impugnazione di terzo grado, a vedere in essa qualcosa di completamente diverso dalla tradizione, intendendo la valutazione estimativa come assai più limitata della estimazione semplice. Ed è singolare che con motivazioni piuttosto brevi ed a volte assertive la Suprema Corte si è posta in contrasto con pronunzie ben più meditate e robustamente motivate.

La prima delle sentenze ora intervenute ha riesaminato la questione, un tempo molto consueta, della natura agricola o edificatoria di un suolo ai fini della c.d. valutazione automatica, nella quale non si presentavano particolari questioni. Come si ricorderà, una consolidata giurisprudenza anteriforma riteneva che una tale questione, se di mero fatto, era di estimazione semplice e come tale riservata al giudizio della commissione distrettuale di valutazione ed a quello definitivo della commissione provinciale contro la quale era proponibile soltanto il ricorso per cassazione (v. *Relazione* Avv. Stato, 1970-75, II, 570). Valorizzando gli stessi criteri si dovrebbe ritenere che nel nuovo sistema una tale questione

d.P.R. n. 636 del 1972, le decisioni della Commissione di secondo grado sono impugnabili davanti alla Corte di appello per violazione di legge e per questioni di fatto non relative a valutazione estimativa, la corte ha ritenuto che l'ambito concettuale dell'espressione « violazione di legge » debba trarsi dal n. 3 dell'art. 360 del codice processuale e che perciò la norma debba essere intesa nel senso che consente l'impugnativa per il vizio di « violazione o falsa applicazione di norma di diritto » e non anche per vizi della motivazione, che formano oggetto di apposita previsione al n. 5 dello stesso art. 360. E poiché il Fautrero non aveva denunciato errori del giudizio, ma appunto soltanto vizi della motivazione, ha ritenuto inammissibile il primo motivo di appello.

Quanto al secondo motivo, ha osservato che il nuovo contenzioso tributario ha tenuto ferma la distinzione, elaborata nel precedente ordinamento, fra estimazione semplice ed estimazione complessa, sottraendo alla cognizione della corte di appello, con l'espressione « questioni di fatto relative a valutazione estimativa » tutte le questioni rientranti nell'area dell'estimazione semplice, nelle quali l'accertamento sia limitato alla valutazione discrezionale di dati o elementi di puro fatto, prescindendo da ogni indagine di diritto.

Muovendo da questa premessa, ha rilevato che nella specie non vi era contestazione in ordine agli atti giuridici rilevanti per la qualificazione agricola o edificatoria dei suoli e perciò l'indagine non involgeva questioni di diritto, idonee ad attribuire la controversia all'area dell'estimazione

non può essere decisa nel merito dal giudice di terzo grado innanzi al quale la decisione di secondo grado può essere impugnata soltanto per vizi del procedimento. Ma di fronte ad una decisione della corte di appello che, con evidente eccesso, aveva dichiarato integralmente inammissibile il ricorso, la suprema corte non solo ha affermato che contro la decisione della commissione di secondo grado di valutazione estimativa sono deducibili tutti i vizi di motivazione (e del procedimento in genere), ma anche che, essendo stata superata la distinzione tra estimazione semplice ed estimazione complessa, anche le questioni di mero fatto, purché non estimative, rientrano nella giurisdizione del giudice di terzo grado, sì che anche l'accertamento della natura agricola od edificatoria di un terreno non sarebbe sottratta al giudizio della Commissione centrale o della corte di appello. In verità la suprema corte ha annullato la sentenza impugnata per difetto di motivazione sul punto se la controversia importasse o meno una questione di valutazione estimativa; ma sembrerebbe di poter intendere che la questione sia stata ritenuta senz'altro deducibile in terzo grado.

La sentenza è invero contraddittoria, perché ritiene che il giudice di terzo grado avesse allo stesso tempo il potere di annullare (giudizio di mera legittimità) la decisione impugnata per vizi del procedimento, ed il potere (giudizio di merito) di decidere in fatto e in via definitiva la questione controversa. L'una e l'altra cosa non sembra possano verificarsi perché se la questione è di valutazione estimativa il ricorso in terzo grado sarà ammissibile solo per vizi del procedimento e potrà dar luogo soltanto ad annullamento con rinvio, se invece la questione esorbita dalla valutazione estimativa sarà ammissibile il ricorso di

complessa, sicché anche sotto questo profilo la domanda era inammissibile.

Avverso questa sentenza il Fautrero ha proposto ricorso affidato a due mezzi di annullamento.

Resiste l'Amministrazione con controricorso.

MOTIVI DELLA DECISIONE

Con i due motivi di ricorso, che possono essere esaminati insieme perché strettamente connessi, il ricorrente denuncia la violazione dell'art. 40 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, nonché vizi della motivazione, e critica la sentenza impugnata per avere erroneamente escluso che con il rimedio dell'appello possano essere dedotti vizi di motivazione della decisione della commissione tributaria di secondo grado e, altresì, per avere qualificato come di semplice estimazione la questione sulla natura agricola o edificatoria dei suoli oggetto dell'accertamento fiscale in contestazione.

Entrambe le censure sono fondate.

Questa Corte Suprema ha più volte chiarito che, ai sensi degli artt. 26 e 40 del d.P.R. cit., la commissione centrale e la corte di appello hanno competenza piena, in fatto e in diritto, su tutte le questioni, ad eccezione di quelle di mero fatto relative alla valutazione estimativa (e alla misura delle pene pecuniarie), sicché i due rimedi si configurano come mezzi di gravame illimitato della sentenza impugnata, proponibili per

merito che si potrà concludere con una decisione che, sostituendosi a quella impugnata, statuisca sul rapporto, mentre non avrebbe ragione d'essere una decisione di mero annullamento.

Ma quel che più importa sottolineare è che questa pronuncia, pur riallacciandosi esplicitamente a quella n. 5086 del 1977, dichiara superata la distinzione tra estimazione semplice ed estimazione complessa, immagina la odierna valutazione estimativa come qualcosa di diverso (e più ristretto) della estimazione semplice e quindi riconosce come deducibile oggi in terzo grado una questione che nel previgente sistema si riteneva pacificamente sottratta alla Commissione centrale e al giudice ordinario.

È pericoloso trarre troppo indirette illazioni da questa ancora isolata pronuncia che è del resto circoscritta ad una questione ormai in esaurimento, dopo l'abolizione del sistema di valutazione automatica; ma non si può nascondere il valore di novità della pronuncia.

La seconda sentenza della S.C. risolve un problema assai semplice: non poteva seriamente mettersi in dubbio che sia nel vecchio che nel nuovo ordinamento fosse deducibile in terzo grado la questione sulla individuazione del domicilio fiscale connessa a quella della regolarità della dichiarazione e dell'accertamento in ragione della competenza dell'ufficio tributario; senza dubbio questa questione di applicazione della legge può essere decisa anche in fatto in terzo grado. Ma la esatta pronuncia della S.C. si è preoccupata di premettere nella motivazione che dopo la riforma del contenzioso i poteri della Commissione centrale non sono rimasti identici a quelli ad essa in precedenza attribuiti,

violazione di legge ed errata risoluzione di questioni di fatto, eccettuate le statuizioni attinenti a valutazione estimativa, che possono essere impugnate solo per violazione di leggi processuali o sostanziali (cfr., sent. n. 5086 del 1977; n. 4168 e 4154 del 1978; n. 1636 del 1979).

Pertanto, con l'impugnazione innanzi alla Corte di appello (e con il ricorso alla commissione centrale) sono deducibili tutti i vizi di motivazione della decisione; e il principio è valido anche per le statuizioni di valutazione estimativa, sol che in tal caso, ove si riscontri un vizio di motivazione che comporti la necessità di procedere a nuova stima, la corte di appello non può pronunciare nel merito, ma deve limitarsi ad annullare la decisione e rinviare la controversia ad altra sezione della commissione di secondo grado, ex art. 29 (cfr. sent. n. 1636 del 1979).

Inoltre, come pure ha avuto modo di precisare questa Corte Suprema (sent. n. 5086 del 1977), nel nuovo contenzioso tributario non ha più ragione di essere la distinzione fra estimazione semplice ed estimazione complessa, elaborata nel vigore della precedente disciplina, dal momento che sono indistintamente attribuite alla competenza piena della commissione centrale e della corte di appello sia le questioni di diritto e sia quelle di fatto estranee alla valutazione estimativa.

La competenza in fatto dei due organi non può essere individuata, quindi, con riferimento alla nozione di estimazione complessa, ricercando, cioè se la questione implichi o non implichi la soluzione di problemi di

si che oggi la questione, manifestamente non di valutazione estimativa, può essere decisa senza limitazioni.

E questa una ulteriore e quasi inconsapevole espressione di una persuasione che sta acquistando terreno, secondo la quale il giudizio di terzo grado si sarebbe notevolmente ampliato rispetto al passato e che la valutazione estimativa intesa in senso, assai restrittivo, di mero apprezzamento di stima, sottragga concretamente al terzo grado un settore assai limitato. Soprattutto, abbandonando la tradizionale contrapposizione tra estimazione semplice ed estimazione complessa, sembrerebbe che ci si voglia liberare da quella sorta di condanna, che ha afflitto più generazioni nella ricerca di una distinzione sempre sfuggente, per cercare un criterio del tutto nuovo per una facile definizione del giudizio di terzo grado che comprenderebbe tutto, ad eccezione delle sole questioni sul *quantum* della base imponibile. Ne risulterebbe così un giudizio assai diverso da quello tradizionale, veramente di merito, salvo una ristretta limitazione, poco o nulla differenziato da quello di secondo grado.

Ma ecco che a questo punto è proprio la S.C. ad accorgersi che la concessione di un tale giudizio sarebbe scappata di mano al legislatore delegato mentre l'idea della legge delegante era piuttosto per la conservazione del giudizio tradizionale.

Senza affrontare in questa sede in tutta la sua ampiezza il problema del giudizio di terzo grado e della questione di legittimità costituzionale, riteniamo utile esporre alcune considerazioni.

La questione di legittimità costituzionale era stata diffusamente trattata nella menzionata sentenza n. 5086 del 1977 le cui argomentazioni erano più

carattere giuridico: anche le questioni di mero fatto non estimativo rientrano nella giurisdizione dei medesimi organi e, per converso, la necessità di risolvere problemi di diritto non vale ad attrarre in essa, oltre a questi, anche la valutazione estimativa, riservata alle commissioni tributarie di primo e di secondo grado.

In effetti, solo le questioni di quest'ultimo tipo sono sottratte alla competenza in esame e perciò, per stabilire in concreto se una questione esuli dalla cognizione di fatto della commissione centrale o della corte di appello, occorre avere riguardo esclusivamente alla sua inerenza, o meno, all'area della valutazione estimativa (il cui ambito concettuale è stato precisato con la cit. sent. n. 5086 del 1977).

Nella specie, la corte di appello ha anzitutto negato, con palese errore di diritto, il suo potere di controllare la congruità logico-giuridica della motivazione della decisione della commissione di secondo grado, potere ad essa spettante, invece, in ogni caso, cioè anche in presenza di una statuizione limitata alla mera determinazione del valore venale dei beni.

In secondo luogo, fuorviata dalla erronea premessa che la competenza della corte di appello sia limitata, in sostanza, alle questioni di estimazione complessa, non ha motivato correttamente la pronuncia di improponibilità della questione circa la natura agricola o edificatoria dei suoli. Essa si è limitata ad affermare, infatti, che l'indagine richiesta in proposito non comportava la soluzione di questioni giuridiche, il quale rilievo, come si è detto, non è sufficiente ad escludere la competenza della corte

persuasive di quelle della ordinanza sia sul punto (che sembrerebbe il più debole) della necessaria diversità dei due giudizi alternativi della Commissione centrale e della corte di appello, sia sul punto della nozione di giudizio di legittimità contenuta nella legge delegante.

Sul primo profilo si può aggiungere che la diversità fra i due giudizi alternativamente dati porterebbe a ritenere al di là della delega anche il giudizio della corte di appello qualora si intendesse per valutazione estimativa qualcosa di diverso e più ristretto della estimazione semplice. Se infatti nel pensiero del delegante l'estimazione semplice doveva rimanere « in ogni caso esclusa » dalla competenza della corte di appello, se ne deve dedurre o che la valutazione estimativa è sinonimo dell'estimazione semplice o che il decreto delegato ha escluso di meno (ed ha attribuito di più) di quanto la legge delegante prevedeva.

E allora ragionevole pensare che i due giudizi di terzo grado siano stati concepiti uguali per l'oggetto, come lo erano sempre stati quello della Commissione centrale e quello dell'A.G.O. e soprattutto che la legge delegante che certamente, mantenendo la stessa espressione ha lasciato tal quale il giudizio della corte di appello, non ha inteso, usando espressione diversa, *restringere* l'ambito tradizionale del giudizio della Commissione centrale.

Ora, allontanandosi dai binari tracciati dalla S.C. con le meno recenti pronunzie, si va incontro a strane contraddizioni: da un lato la dottrina prevalente tende a concepire il giudizio di terzo grado come un ordinario gravame di merito dal quale è sottratta solo la modestissima fetta dell'« attribuzione di un più che altro valore monetario di un determinato fatto o oggetto » (GLENZI, *op. cit.*);

di appello, occorrendo ulteriormente accertare che non si debbano risolvere questioni di fatto estranee alla valutazione estimativa.

Il ricorso va perciò accolto e, in conseguenza, la sentenza impugnata deve essere cassata con rinvio ad altra sezione della stessa corte di appello di Torino, la quale procederà a nuovo esame della controversia attenendosi ai principi di diritto e ai rilievi sopra svolti. (*omissis*)

II

(*omissis*) Virgilio Lattanzi esercente attività edilizia in Macerata presentò la denuncia unitaria dei redditi per l'anno 1961 all'ufficio di Castelnuovo di Porto, nel cui distretto è compreso il comune di Rignano Flaminio, dove egli assumeva di essersi trasferito. L'ufficio, assunte informazioni e ritenuto che il contribuente continuava a svolgere la propria attività in Macerata, trasmise la denuncia all'ufficio di detta città, dove la denuncia pervenne dopo la scadenza dei termini di legge. Conseguentemente, l'ufficio di Macerata accertò il reddito nei confronti del Lattanzi, oltre le penalità per tardiva dichiarazione.

Il Lattanzi ricorse alla commissione distrettuale di Macerata, sostenendo che egli aveva presentato denuncia di mutamento di residenza prima del termine di scadenza per la presentazione della denuncia dei redditi, per cui contestò la competenza territoriale dell'ufficio di Macerata; nel merito, denunciò l'eccessività dell'accertamento e l'illegittimità della applicazione di penalità per omessa denuncia.

contemporaneamente la S.C., mentre asseconda questa tendenza, si accorge che proprio in conseguenza della proposta estensione nasce un sospetto di eccesso di delega; ma intanto propone una netta differenziazione tra il giudizio della corte di appello e quello della commissione centrale, il primo allargato e il secondo ristretto rispetto alla tradizione.

Si toccano con mano i pericoli che possono comportare interpretazioni troppo unilaterali che non tengano sotto controllo il problema complessivo: si rischia di paralizzare il contenzioso facendo venire a mancare il riferimento fondamentale per l'attività del giudice. Diventa allora necessario ritrovare un punto fermo.

Il problema forse deve incentrarsi, più che sui molti elementi interpretativi sui quali si è molto discusso, sulla individuazione di un intento innovativo o conservatore del legislatore della riforma.

Ripetutamente la S.C. nelle pronunzie citate all'inizio ha affermato, senza arrossire, che per una corretta interpretazione delle norme della riforma deve farsi ricorso al contenuto concettuale che le locuzioni impiegate «avevano acquistato nel sistema del precedente contenzioso» e che in base «alla pregressa esperienza giuridica» si poteva ritenere che il legislatore della riforma aveva recepito «i capisaldi dell'interpretazione giurisprudenziale della precedente normativa in ordine alla competenza della Commissione centrale»; in definitiva si stabilisce una linea di continuità dal vecchio al nuovo ordinamento nelle attribuzioni della Commissione centrale e parallelamente del giudice ordinario rispetto

La commissione adita, ritenuto che il domicilio fiscale del Lattanzi fosse quello di Rignano Flaminio, annullò l'accertamento, ma la decisione fu riformata dalla commissione di secondo grado, la quale accertò, sulla base di documentazione proveniente dai due comuni (di Macerata e di Rignano Flaminio), che il Lattanzi aveva conservato la propria residenza nel primo di detti comuni fino all'anno 1963; riconosciuta quindi la competenza dell'ufficio di Macerata, la Commissione determinò la misura dei redditi assoggettati all'imposta di R.M., cat. B, e all'imposta sui fabbricati, nonché la conseguente imposta complementare.

Su ricorso così dell'ufficio che del contribuente la commissione tributaria centrale, con decisione n. 10289/76 depositata il 30 settembre 1976, dato atto che la commissione di secondo grado aveva ommesso di determinare i redditi di R.M. cat. A), accolse l'impugnazione dell'ufficio, rinviando alla detta commissione perché completasse la propria pronuncia; rigettò invece il ricorso del contribuente.

La commissione affermò che, per quanto atteneva alla competenza dell'ufficio accertatore, il giudizio espresso dalla commissione di secondo grado era basato su valutazioni di prove incontrovertibili e costituiva un giudizio di merito insindacabile in sede di legittimità; ritenne inoltre priva di fondamento la tesi del ricorrente circa la decadenza dell'ufficio dal diritto di effettuare l'accertamento, notificato oltre il termine di tre anni, in quanto nel caso di specie si doveva applicare il più lungo termine quadriennale previsto dall'art. 32 del t.u. n. 645 del 1958, come modificato

alla Corte di appello, cosicché la valutazione estimativa viene intesa in modo sostanzialmente coincidente con l'estimazione semplice.

Gran parte della dottrina giudica questo orientamento « conservatore » in senso dispregiativo e vuole ad ogni costo trovare nella riforma un processo nuovo, svincolato dalla tradizione, con un giudizio di terzo grado quasi totalmente identico a quello di appello.

È evidente che l'interpretazione deve essere condotta senza pregiudizi né di assoluta conservazione né di necessaria innovazione e senza la convinzione che ciò che è tradizionale è sempre negativo e ciò che è innovativo è sempre lodevole. Occorre solo sforzarsi di individuare, quale che sia, la *mens legis*.

Ora sembra incontestabile che sulle norme della riforma la tradizione abbia un peso determinante, quasi ineluttabile. La stessa Commissione centrale, che giudica in alternativa alla corte di appello alla quale sono in ogni caso sottratte le questioni di estimazione semplice, non potrà non riapparire con una fisionomia non troppo dissimile dal passato. Ma soprattutto non sarebbe spiegabile, se non con il peso della tradizione, la costruzione di un singolare processo tributario in quattro gradi, unico esempio dell'esperienza di tutti i tempi; ed è proprio il giudizio di terzo grado che maggiormente è caratterizzato da una lunga esperienza. Come sarebbe possibile costruire con spirito innovativo un giudizio di terzo grado che o è una duplicazione dell'appello o è una duplicazione del ricorso per cassazione o addirittura è alternativamente l'una o l'altra cosa? Non potrebbe mai giustificarsi l'idea di una impugnazione duplicata, introdotta oggi con una riforma pensata per razionalizzare una giurisdizione

dall'art. 1 della legge 31 ottobre 1966, n. 958, essendo la dichiarazione pervenuta all'ufficio competente dopo la scadenza dei termini di legge.

Il Lattanzi ricorse per cassazione contro questa decisione deducendo i seguenti motivi:

1° motivo: Omessa motivazione su punto decisivo.

La commissione centrale ha ritenuto che il giudizio effettuato dalla Commissione di secondo grado si basasse su elementi di fatto non sindacabili in sede di legittimità, mentre invece la questione sollevata dal contribuente riguardava eccezioni di diritto e violazione di norme di legge, su cui la commissione centrale avrebbe dovuto motivare, il che non ha fatto.

2° motivo: Violazione ed errata applicazione di norme di legge.

La commissione centrale ha errato nel ritenere che la questione del domicilio fiscale costituisse questione di merito non sollevabile innanzi ad essa. Il ricorrente, infatti, lamentava, come lamenta, la violazione degli artt. 9 e 10 del d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, ed in particolare la carenza, nel caso di specie, di ogni provvedimento dell'Intendente di Finanza o del Ministro circa la determinazione del suo domicilio fiscale. Si trattava di una questione di diritto, che la Commissione avrebbe dovuto affrontare e decidere.

3° motivo: Omessa motivazione su di un punto della controversia.

Il Lattanzi aveva denunciato, fra l'altro, alla commissione centrale la violazione dell'art. 7 del t.u. n. 645 del 1958 per duplicazione di imposta nei suoi confronti; su tale punto, la Commissione centrale ha omesso completamente di decidere e di motivare.

L'Amministrazione delle Finanze dello Stato resiste con controricorso.

speciale. E se il giudizio di terzo grado fosse veramente un gravame di merito non dissimile dall'appello, con il solo limite della determinazione monetaria, come si potrebbe spiegare la sua devoluzione alla Commissione centrale che è composta da elementi di elevatissima qualificazione soltanto giuridica e che non può esercitare poteri istruttori? All'inverso l'ipotesi di due impugnazioni successive di stretta legittimità è ancor meno credibile.

L'esistenza del terzo grado è spiegabile solo con quel carattere particolarissimo ed irriducibile che si è costruito faticosamente nel tempo e che una tradizione ritenuta irripudiabile ha consegnato al legislatore della riforma: il giudizio che si basa sull'ostico ma ineliminabile concetto di estimazione complessa. È questo un giudizio di fatto ma non soltanto di fatto e che comporta questioni di applicazione della legge pur non essendo di stretta legittimità; in ciò si differenzia sia dall'appello che dal ricorso per cassazione, e solo in quanto tale se ne giustifica la sopravvivenza. La tradizionale contrapposizione tra estimazione semplice e complessa, è la sola spiegazione possibile dell'esistenza del giudizio di terzo grado; il problema non è allora di conservazione o innovazione, ma di abolizione o sopravvivenza del terzo grado. Ma una volta che la legge

MOTIVI DELLA DECISIONE

I primi due motivi di ricorso, che trattano, sia pure sotto una diversa visuale (in quanto il secondo sviluppa anche la questione di merito della fissazione del domicilio fiscale), la stessa questione, vanno esaminati congiuntamente e vanno accolti.

A parte infatti ogni questione di merito, in entrambi i motivi il ricorrente lamenta che illegittimamente la commissione centrale abbia omesso di decidere la questione di merito relativa all'accertamento del domicilio fiscale e alla validità e opponibilità all'Amministrazione dell'asserito cambiamento di residenza, e la doglianza è fondata.

La decisione impugnata, infatti, si è limitata sul punto, come in precedenza esposto, ad affermare che la decisione di secondo grado si basava su accertamenti e valutazioni di prove incontrovertibili e costituiva un giudizio di merito non sindacabile innanzi ad essa commissione. Il che, mentre non costituisce, per assoluta genericità di motivazione, alcuna valutazione, positiva sulla soluzione adottata nella decisione impugnata, comporta una ingiustificata declinazione di competenza da parte della commissione centrale, che erroneamente ha ritenuto che, dopo la riforma del contenzioso tributario, i suoi poteri fossero rimasti identici a quelli che le erano attribuiti in precedenza. Il che è errato, in quanto per l'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, alla commissione centrale può devolversi, con l'impugnazione, non solo qualsiasi questione di legittimità,

delega ha voluto il terzo grado ancorandolo alla estimazione complessa, diventa impossibile pensare ad un giudizio disancorato dalla tradizione.

Forse in favore di una più ampia delimitazione del giudizio di terzo grado milita l'illusione di stabilire un criterio più semplice e sicuro di separazione delle competenze; tutto ciò che non è puro e semplice apprezzamento di quantità è devoluto al giudice di terzo grado il quale emette una pronunzia di merito pieno (o di gravame illimitato). Ma questa è una illusione, perché la determinazione di ciò che è pura valutazione estimativa sfugge, allo stesso modo dell'estimazione semplice, ad una lineare demarcazione. L'esistenza del presupposto e l'apprezzamento della relativa prova non rientrerebbe nella valutazione (è questo per l'appunto il settore ove si manifesterebbe maggiormente la differenza di ampiezza tra estimazione semplice e valutazione estimativa) e, su questa stessa linea, lo stabilire se un suolo è agricolo o edificatorio non rientrerebbe nella valutazione. Ma, come bene mise in luce la sentenza n. 5086 del 1977, è l'identico procedimento logico condotto con gli stessi poteri e gli stessi mezzi probatori che porta a stabilire sia il se sia il quanto di un fenomeno tributariamente rilevante. E se si considera che a seguito della riforma si è esteso e rafforzato il principio dell'accertamento analitico, ben si vede che è l'unico inscindibile giudizio che porta a concludere (specie nelle imposte dirette) se un reddito netto è stato prodotto e nell'affermativa a determinarne la quantità; non si vede come nell'esame analitico di una dichiarazione o di un bilancio si possa fare una distinzione fra l'operazione che porta a concludere che l'attività del periodo di imposta ha prodotto un reddito netto di una quantità determinata e quella che porta a

ma altresì qualsiasi questione di fatto, escluse solo quelle attinenti a valutazioni estimative ed alla misura delle pene pecuniarie. Nel caso di specie, pertanto, in cui non si discuteva della misura delle pene pecuniarie per omessa denuncia, ma della legittimità della loro applicazione, ed in cui il problema del domicilio fiscale comportava indagini di fatto non attinenti a valutazione estimativa, nonché indagini di diritto sulla normativa della residenza e sui suoi effetti sul domicilio fiscale, la commissione centrale bene era competente ad esaminare il merito del ricorso, per cui la decisione, su tale punto, va cassata, con rinvio alla stessa commissione perché si pronunzi: il che esclude che possano essere prese in esame, allo stato, in questa sede le questioni sollevate nel merito dal contribuente. (*omissis*)

III

(*omissis*) Nel corso di un giudizio innanzi alle commissioni tributarie, promosso da Lamberto Micangeli per contestare la pretesa tributaria azionata dall'ufficio distrettuale imposte dirette di Roma, che aveva tassato con imposta di R.M., cat. B, ai sensi dell'art. 81, ultimo comma, del t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, il plusvalore ricavato dalla vendita di un suolo edificatorio, la commissione di secondo grado respinse l'appello dell'ufficio, negando l'esistenza di un'operazione speculativa.

concludere che nell'attività del periodo di imposta gli elementi positivi sono pareggiati dagli elementi negativi; stabilire la quantità del reddito in una cifra o costatare che il reddito è uguale a zero o che vi è stata perdita non sono giudizi diversificabili in modo da determinare distinte competenze. E, per tornare al caso della prima delle sentenze in esame, lo stabilire se un suolo è agricolo o edificatorio è un apprezzamento che fa parte del giudizio di stima e non è da esso separabile. Non sembra cioè sostenibile che una decisione di secondo grado, che sicuramente non può essere impugnata per far determinare un minor reddito o un minor valore, possa esserlo per far affermare che il reddito è zero o che il terreno non è edificatorio.

In base ad analoghe considerazioni si dovrà dire che l'elemento di fatto che qualifica il fenomeno tributario (quale l'intento di speculazione che fa diventare un reddito da plusvalenza un evento altrimenti irrilevante o più in generale le questioni di valutazione della prova sul fatto che determina il presupposto dell'imposizione) è da ricomprendere nella valutazione estimativa come era ricompreso nella estimazione semplice. Quando poi si procede all'accertamento con metodo induttivo è ancor più evidente la inseparabilità dell'apprezzamento sul se da quello sul quanto.

In definitiva la valutazione estimativa non elimina le difficoltà che presentava l'estimazione semplice, cosicché non sarebbe saggio abbandonare una tradizione che offre molti punti di riferimento, anche se non riesce ad offrire un criterio assolutamente sicuro.

Un'ultima considerazione. Se l'art. 40, come presuppone l'ordinanza, è legittimo, vuol dire che la valutazione estimativa ivi contemplata non è nulla

Su ricorso principale dell'ufficio e su ricorso incidentale del contribuente, la commissione tributaria centrale, esaminando prima il ricorso incidentale, dichiarò valido e legittimo l'accertamento e, quanto al merito, in riforma della decisione impugnata, riconobbe l'esistenza di una plusvalenza tassabile, ravvisando l'esistenza di un'operazione speculativa nella rivendita di un terreno di rilevante estensione, non potendosi ipotizzare che fosse stata immobilizzata nell'acquisto di detto terreno, del tutto improduttivo, una rilevante somma di denaro senza intento speculativo, dovendosi ritenere che l'acquisto era stato preordinato alla rivendita in un momento favorevole di mercato, e dovendosi altresì ritenere che la vendita fosse stata effettuata a solo scopo di lucro, e non, come sostenuto dal contribuente, che essa fosse stata necessitata per far fronte al pagamento di ingenti somme dovute per imposte.

Contro questa decisione ha proposto ricorso per cassazione il Micangeli, deducendo i seguenti motivi:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 26 del d.P.R. n. 636 del 1972;
- 2) subordinatamente, violazione, da parte della commissione centrale, delle norme sulla propria competenza;
- 3) difetto di motivazione in ordine alla riconosciuta illegittimità dell'accertamento;
- 4) violazione dell'art. 81 del t.u. n. 645 del 1958 per l'avvenuto riconoscimento, nel caso di specie, di una plusvalenza tassabile; di detti motivi è pregiudiziale il terzo, in quanto, una volta riconosciuta l'illegittimità dell'accertamento, verrebbe meno ogni possibilità di discutere, in sede

di diverso dalla estimazione semplice della legge di delega (l'ipotesi che la nozione di estimazione semplice assunta nella legge delega sia diversa da quella a quel tempo di uso corrente secondo l'interpretazione tradizionale non può essere presa in seria considerazione). Se questa coincidenza esiste per la corte di appello, sarebbe veramente difficile non ritrovarla anche per la Commissione centrale, a meno che non si voglia ammettere, ma sembra assai arduo, che la legge delega abbia voluto espressamente restringere il potere della Commissione centrale per farne un giudice di stretta legittimità, duplicato alla Corte di Cassazione.

Potrebbe allora pensarsi che tanto l'art. 26 quanto l'art. 40, fra loro identici, siano illegittimi per eccesso di delega; ed è per l'appunto quello che si rischia costruendo la valutazione estimativa come un assai ristretto campo di determinazione monetaria che lascia al giudice di terzo grado una parte di ciò che apparteneva un tempo alla estimazione semplice.

Ma così facendo si va a fare uno sforzo interpretativo proprio con il risultato di creare un eccesso di delega; il che è doppiamente irragionevole perché nel dubbio deve essere preferita l'interpretazione conforme alla delega che non da occasione a sospetti di illegittimità costituzionale e perché la diversa interpretazione importerebbe un eccesso di delega così frontale e palese da sembrare poco verosimilmente commesso dal legislatore delegato.

CARLO BAFILE

giurisdizionale, sulla fondatezza, nel merito, della pretesa tributaria; detto motivo, pertanto, è stato esaminato per primo da questa Corte, che l'ha riconosciuto infondato con sentenza non definitiva in data odierna.

Ciò comporta che è necessario esaminare la questione di illegittimità costituzionale, pregiudiziale rispetto all'altra di incompetenza (derivando la competenza della commissione centrale proprio dalla norma di cui si denuncia l'illegittimità), nonché alla questione di merito, avendo la commissione centrale deciso il merito della causa risolvendo (come risulta dall'esposizione fatta in precedenza) questioni di fatto, il che si contesta dal ricorrente che essa potesse fare.

Pertanto occorre esaminare se debba, o meno, essere rimessa alla decisione della corte costituzionale la questione di illegittimità costituzionale sollevata dal ricorrente, che denuncia l'esistenza di un eccesso di delega, e quindi la violazione dell'art. 76 della Costituzione, da parte del Governo nella formulazione dell'art. 36 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, norma che, attribuendo alla commissione tributaria centrale una competenza, oltretutto di legittimità, anche di merito, avrebbe superato i limiti imposti dal legislatore con la legge di delega 9 ottobre 1971, n. 825.

In proposito si osserva che all'art. 10, secondo comma, n. 14), di detta legge si prevede che avrebbe dovuto essere stabilita dal Governo, nell'esercizio dei poteri delegatigli dall'art. 1 per la riforma del sistema tributario, « la revisione della composizione, del funzionamento e delle competenze funzionali e territoriali delle commissioni tributarie [...] prevedendosi che l'azione giudiziaria possa essere esperita avanti la corte di appello, con esclusione in ogni caso delle questioni di semplice estimazione, dopo che sia decorso il termine per il ricorso alla commissione centrale, proponibile quest'ultimo *in via alternativa e per soli motivi di legittimità* ».

Nell'esercizio dei poteri delegatigli il Governo, all'art. 26 del citato d.P.R. n. 636 del 1972, sancì che « il ricorso alla commissione centrale è proponibile soltanto *per violazione di legge e per questioni di fatto*, escluse quelle relative a valutazione estimativa ed alla misura delle pene pecuniarie », e all'art. 40 prevede che « decorso inutilmente per tutte le parti il termine per ricorrere alla commissione centrale, la decisione della commissione di secondo grado può essere impugnata entro novanta giorni avanti la corte di appello *per violazione di legge o per questioni di fatto*, escluse quelle relative a valutazione estimativa ed alla misura delle pene pecuniarie.

Le due norme, quanto all'attribuzione di competenza, sono perfettamente identiche, sì che in base ad esse non si diversificano affatto le due impugnazioni proponibili innanzi alla commissione centrale e alla corte di appello, in evidente contrasto con quanto previsto dalla legge di delega,

che aveva ipotizzato una alternatività dei rimedi (e quindi implicitamente una loro diversità sostanziale), alternatività che non trova più alcuna ragione di essere per l'assoluta identità di contenuto delle due impugnazioni che, invece, secondo la dizione della norma delegante, erano previste come aventi diverso contenuto.

Inoltre, mentre per quanto attiene alla competenza della corte di appello appaiono formalmente rispettati i limiti della legge delega, per cui nessuna illegittimità costituzionale è ipotizzabile quanto al suddetto art. 40, al contrario, con l'art. 26, il Governo ha attribuito alla commissione centrale non solo la competenza a decidere su motivi di legittimità (in ciò conformandosi alla legge di delega), ma altresì quella a decidere su questioni di fatto, per nulla ipotizzata nella norma delegante, la quale, al contrario, aveva chiaramente indicato i limiti della delega, ipotizzando che alla commissione centrale, a differenza che alla corte d'appello, fosse attribuita competenza « per soli » motivi di legittimità, il che induce a ritenere che fosse inibita l'attribuzione di competenza su qualsiasi altra questione.

Avvalendosi dei poteri così attribuiti, la commissione centrale, nel caso di specie, ha risolto, riformando la decisione di secondo grado, questioni sull'esistenza di una operazione speculativa che, per quanto innanzi chiarito, non erano di legittimità, bensì di fatto, per cui la questione di illegittimità costituzionale appare rilevante ai fini della decisione della causa.

Oltre che rilevante, la questione si appalesa anche non manifestamente infondata, in quanto, per decidere sul rispetto o meno da parte del Governo dei limiti impostigli dal legislatore delegante, è necessaria una lunga ed approfondita indagine sul concetto di « legittimità », laddove *ictu oculi* dalla lettura delle due norme e dal loro confronto appare, per quanto rilevato, un evidente contrasto.

La questione va pertanto rimessa alla decisione della corte costituzionale, sospendendosi, conseguentemente, di decidere sul primo, secondo e quarto motivo del ricorso pendente innanzi a questa Corte. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 marzo 1980, n. 1403; Pres. Granata - Est. Martinelli - P. M. Commarota (conf.). Camerani (avv. Modafferi) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Avanzo).

Tributi erariali diretti - Imposta di ricchezza mobile - Accertamento - Sinteticità - Dichiarazione apparentemente analitica - Legittimità.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 24 e 37).

È legittimo l'accertamento sintetico dei redditi quando la dichiarazione sia solo apparentemente analitica (1).

(omissis) Con i tre motivi del ricorso, che stante la loro interdipendenza logica vanno congiuntamente esaminati, la ricorrente, lamentando la violazione degli artt. 32, 37, 38, 39, 42, 110, 117, 119 t.u. n. 645 del 1958 in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ., censura l'impugnata decisione: a) per aver, erroneamente, ritenuto legittimo il ricorso all'accertamento sintetico da parte dell'ufficio distrettuale delle imposte, benché la denuncia dei redditi, presentata tempestivamente dalla ricorrente, fosse stata analiticamente formulata ed avesse trovato puntuale riscontro nelle indagini espletate dalla Guardia di finanza, delle quali l'ufficio era venuto a conoscenza; b) per essere incorsa in difetto di motivazione in ordine alla determinazione dei redditi.

Le censure sono destituite di fondamento.

Invero, la commissione centrale con apprezzamento di fatto insindacabile in questa sede, in quanto congruamente motivato ed immune da vizi logici e di diritto, ha ritenuto la denuncia dei redditi, presentata dalla contribuente, soltanto apparentemente analitica, in quanto riferentisi ad elementi contabili privi di ogni giustificazione, e, quindi, in maniera non sufficientemente analitica (ex art. 24 t.u. cit.).

Questa corte con giurisprudenza, ormai, costante, ha affermato la legittimità del ricorso all'accertamento induttivo — sintetico del reddito non soltanto nel caso in cui difetti o sia incompleta la denuncia dei redditi o la medesima non abbia carattere analitico, ma ogni qualvolta tale carattere analitico — come nella specie — sia esclusivamente apparente, in quanto riferentisi ad elementi contabili sprovvisti di ogni giustificazione. È inoltre, del tutto pacifico che nel caso di denuncia dei redditi, presentata da un contribuente non soggetto a tassazione in base a bilancio (come nella fattispecie), l'Amministrazione finanziaria possa procedere ad accertamento induttivo e sintetico, anche se la denuncia è formulata in modo analitico, qualora difettino i documenti giustificativi o quanto meno i riferimenti ai medesimi, cosicché l'ufficio non possa essere in grado di effettuare i necessari controlli (arg. ex art. 37, 117, 118 t.u. n. 645 del 1958). Va, inoltre, tenuto presente che il ricorso al metodo induttivo e sintetico è legittimo qualora ne ricorrono i presupposti all'atto dell'accertamento d'ufficio, non rilevando la circostanza della successiva acquisizione da parte dell'ufficio dagli elementi di riscontro in ordine al reddito denun-

(1) È ormai consolidata la giurisprudenza che riconosce un rapporto di corrispondenza tra analiticità della dichiarazione e analiticità dell'accertamento (cfr. da ultimo Cass., 10 aprile 1979, n. 2046, in questa *Rassegna*, 1979, I, 719, con richiami). Degna di nota è l'affermazione che l'analiticità della dichiarazione va verificata in modo non semplicemente formale.

ciato attraverso le indagini espletate dalla polizia tributaria. Peraltro, va rilevato che nel caso concreto la Commissione centrale ha escluso l'esistenza e l'acquisizione di una adeguata documentazione giustificativa della denuncia dei redditi con motivazione congrua ed immune da vizi logici e di diritto, e come tale insindacabile in questa sede. D'altra parte, neppure possono essere prese in considerazione in questa sede le censure di travisamento dei fatti, che non concretizzandosi in un difetto di motivazione o di omesso esame di punti decisivi, possono essere fatte valere, esclusivamente, con ricorso al giudizio di revocazione. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 6 marzo 1980, n. 1500 - *Pres. Vigorita - Est. Cantillo - P. M. Minetti (conf.) - Soc. Sideritalia (avv. Romanelli) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Soprano)*.

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alla Commissione centrale - Rinvio della decisione - Necessità di comunicazione alle parti - Esclusione.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 28).

Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Questione sulla natura dell'accertamento - Deducibilità.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 26).

Tributi erariali diretti - Accertamento - Motivazione - Analiticità - Nozione - Fattispecie.

(l.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 24 e 118; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 38 e 39).

Tributi diretti - Dichiarazione - Natura confessoria - Esclusione - Effetti.

Non deve essere data comunicazione alle parti del giorno al quale la commissione centrale ha rinviato la decisione a norma dell'art. 26 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 (1).

Il giudice di terzo grado del nuovo contenzioso tributario può conoscere nel merito sulla legittimità di un accertamento di cui sia controversa la natura sintetica o analitica (2).

(1-4) La prima massima è da condividere pienamente. Alle parti deve essere data la comunicazione della data della seduta della commissione, affinché possano, oltre che presentare le memorie, verificare la composizione del collegio ai fini di possibili ricusazioni. In quella data il ricorso viene assunto in decisione. Può essere stabilito altro giorno (non necessariamente una ordinaria seduta) per continuare o rinviare « l'esame » (che deve comunque cominciare per accertare i motivi che suggeriscono di non decidere immediatamente); ma ciò riguarda le modalità della camera di consiglio ed è ovvio che non ne va dato avviso alle parti.

La seconda massima è da condividere sul punto che spetta al giudice di terzo grado decidere nel merito sulla questione della legittimità dell'accerta-

L'ufficio tributario può avvalersi nell'accertamento di due rimedi di intensità crescente: se le carenze della dichiarazione sono circoscritte a determinati elementi, possono essere corretti, anche in via indiretta, gli elementi inattendibili mediante un accertamento che nel suo complesso resta analitico; quando invece le deficienze della dichiarazione (o la totale omissione) investano l'intera rappresentazione dei fatti aziendali deve necessariamente procedersi all'accertamento sintetico; di conseguenza deve ritenersi analitico un accertamento con il quale si sia modificata la voce riguardante gli acquisti e, lasciando ferme tutte le altre poste attive e passive, sia stato determinato il maggior reddito calcolando l'utile netto in base alla percentuale risultante dalla dichiarazione (3).

Benché la dichiarazione del contribuente non abbia valore confessorio, è consentito all'ufficio utilizzare i dati risultanti dalla dichiarazione come indizi validi, in mancanza di prove contrarie, per sostenere l'accertamento (4).

(omissis) La S.n.c. Sideritalia di Cesare e Carlo Magnaschi, esercente il commercio all'ingrosso di prodotti siderurgici, nella dichiarazione dei redditi relativa all'anno 1965 denunciò un reddito netto, assoggettabile all'imposta di ricchezza mobile, di circa quattordici milioni, che fu elevato dall'ufficio a quarantacinquemilioni sulla base di ulteriori acquisti per lire 311.030.935, non evidenziati dalla dichiarante e accertati dalla polizia tributaria. Alla determinazione di tale maggior reddito la finanza pervenne tenendo ferme le altre poste della dichiarazione ed applicando la stessa percentuale di utile lordo, pari al 10 %, risultante dall'analisi della dichiarazione medesima.

Sul ricorso della società, la commissione distrettuale delle imposte ridusse il reddito netto a lire 24.500.000, individuando l'utile netto nella percentuale dell'1,83 %; e la commissione provinciale, respingendo il gra-

mento che si discute se sia analitico o sintetico, questione che è sempre stata considerata di estimazione complessa (Cass., 9 gennaio 1978, n. 48, in *Riv. Leg. fisc.*, 1978, 807; 10 aprile 1979, n. 2046, in questa *Rassegna*, 1979, I, 719). Desta peraltro perplessità la formula della decisione della Commissione centrale di annullamento senza rinvio, nell'ipotesi che si riconosca legittimo l'accertamento; sembrerebbe che il giudice di terzo grado, che pronuncia in queste ipotesi sul merito, debba emettere una decisione sul rapporto che si sostituisce a quella impugnata.

Sulla terza massima la giurisprudenza può dirsi pacifica (Cass., 10 aprile 1979, n. 2046, già citata).

L'ultima massima, toccando il tormentato problema degli effetti della dichiarazione, ne nega il carattere confessorio pur ammettendo che l'ufficio possa basarvi l'accertamento; in senso contrario, da ultimo, Cass., 24 gennaio 1980, n. 579 e 19 febbraio 1980, n. 1219, in questa *Rassegna*, 1980, I, 815 e 823; sull'argomento v. C. BAFILE, *Osservazioni sulla natura giuridica della dichiarazione tributaria*, *ivi*, 1980, I, 361.

vame dell'Amministrazione e accogliendo quello della contribuente, ridusse ancora il reddito a lire 20.000.000, in base ad una percentuale di utile dell'1,60 %.

La commissione tributaria centrale, con decisione del 9 luglio 1975, ha condiviso l'operato dell'ufficio, annullando senza rinvio la pronunzia della commissione provinciale.

Essa ha osservato che l'accertamento in questione doveva ritenersi analitico, in quanto circoscritto alla rettifica di un'unica posta della denuncia, cioè dell'ammontare degli acquisti, sicché erano incorse in errore le commissioni di merito per avere accertato il reddito con metodo sintetico, ipotizzando una percentuale di utile lordo inferiore a quello dichiarato dalla contribuente, che non poteva essere modificato, stante l'irretrattabilità della denuncia.

E poiché la società non aveva contestato l'ammontare degli acquisti occultati, l'accertamento risultava legittimo sia quanto agli elementi di fatto considerati che ai criteri seguiti per il calcolo del reddito, e andava, quindi, interamente confermato, senza necessità di rinviare gli atti alla commissione tributaria di secondo grado, perché non occorre procedere ad una nuova valutazione estimativa.

Avverso questa decisione la Soc. Sideritalia ha proposto ricorso affidato a cinque motivi.

Resiste con controricorso l'Amministrazione finanziaria dello Stato.

MOTIVI DELLA DECISIONE

1. — Nell'ordine logico-giuridico deve essere esaminato per primo il quinto mezzo di annullamento, con il quale la ricorrente denuncia la violazione degli artt. 26 e 28 d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636 e deduce la nullità della decisione impugnata sul rilievo che essa è stata deliberata dalla commissione tributaria centrale in udienza diversa da quella inizialmente stabilita, rinviata ad altra data senza dare notizia del rinvio alle parti.

La censura è infondata.

Anche nel nuovo contenzioso tributario, nel giudizio innanzi alla commissione centrale non è prevista la discussione orale e la data dell'udienza di trattazione deve essere comunicata alle parti allo scopo di consentire ad esse di presentare le difese scritte ed altresì di rendere possibile il controllo sulla conformità del collegio che ha reso la decisione con quello designato ex art. 27 per la trattazione del ricorso (posto che in questo giudizio, proprio perché non vi è comparizione delle parti, la composizione del collegio deve essere stabilita e resa nota con notevole anticipo rispetto alla data fissata per la decisione, onde consentire alle parti medesime l'esercizio del potere di ricasazione).

Pertanto, il rinvio della decisione del ricorso ad altra udienza, ancorché non comunicato alle parti, non produce alcuna conseguenza sulla validità

della pronuncia, tranne che, per effetto del medesimo rinvio, si sia verificata difformità fra il collegio che ha deciso il ricorso e quello predisposto ex art. 27; ipotesi, questa, non ricorrente nella specie.

2. — Con il primo e il quarto motivo, che vanno esaminati insieme perché strettamente connessi, la ricorrente critica sotto tre profili la decisione impugnata nella parte in cui si è pronunciata sulla natura giuridica dell'accertamento in questione, qualificandolo analitico invece che sintetico, come avevano affermato le commissioni di merito. Sostiene che: a) la Commissione centrale ha travalicato i limiti del proprio potere giurisdizionale, compiendo in tal modo, in violazione degli artt. 26 e 29 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, un'indagine di fatto riservata alle commissioni di merito; b) la questione non era stata riproposta dall'Amministrazione, la quale si era limitata a denunciare l'insufficiente motivazione della decisione della commissione provinciale; c) l'esame della questione era precluso dal giudicato formatosi sulla statuizione resa sul punto dalla commissione distrettuale, non impugnata dalla finanza.

Le censure non sono fondate.

Sub a), questa corte suprema ha altre volte chiarito che, ai sensi dell'art. 26 del d.P.R. n. 636 del 1972, la commissione centrale ha competenza piena, in fatto e in diritto, su tutte le questioni, ad eccezione di quelle di mero fatto attinenti alla valutazione estimativa (cfr., sent. n. 5086 del 1977). E fra queste ultime non rientra, manifestamente, la questione in ordine alla natura giuridica di un accertamento tributario, in particolare se debba qualificarsi induttivo o analitico, in quanto essa attiene al metodo seguito dall'amministrazione per il rilevamento della materia imponibile e implica un'indagine ermeneutica sul contenuto dell'avviso di accertamento, cioè dell'atto amministrativo terminale del procedimento, nonché sulle attività e le operazioni in cui questo consiste (nello stesso senso, con riguardo ai criteri per l'accertamento del reddito, cfr. Cass., n. 1835 del 1979).

Sub b), poi, va detto che l'Amministrazione, con il ricorso alla commissione centrale, lamentò l'arbitraria sostituzione, operata nei precedenti gradi del giudizio, del metodo analitico, seguito nell'accertamento, con quello induttivo, e dedusse il difetto di motivazione proprio in funzione di questo assunto.

Infine, all'argomento *sub c)* è agevole obiettare — alla stregua degli atti (il cui diretto esame è consentito a questa corte suprema, trattandosi di accertare l'esistenza di un giudicato interno) — che la decisione della commissione distrettuale di Genova fu impugnata nel suo complesso dalla finanza, perciò su tutti i punti che avevano determinato la sua soccombenza; né essa aveva l'onere di riproporre espressamente, con l'atto di impugnazione, la questione suddetta, giacché l'art. 346 cod. proc. civ., nel

vigore della disciplina del contenzioso tributario precedente alla riforma, non era applicabile al processo di appello innanzi alle commissioni (non è richiamato, per altro, neppure dalla normativa di cui al d.P.R. n. 636 del 1972) e, comunque, l'onere dell'espressa riproposizione è imposto dalla norma per le domande ed eccezioni vere e proprie, non anche per le singole argomentazioni e prospettazioni giuridiche addotte a sostegno delle stesse (cfr., Cass., n. 5578 del 1978).

3. — Con il secondo e il terzo motivo, denunciando la violazione degli artt. 24, 117 e 118 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, nonché vizi della motivazione, la ricorrente muove due censure alla decisione impugnata per avere ritenuto legittimo l'operato dell'ufficio, sostenendo che essa abbia erroneamente qualificato analitico l'accertamento, senza considerare che il maggior reddito era stato determinato in via induttiva, ed altresì che, anche per effetto di questo errore, abbia ritenuto vincolante il dato relativo alla percentuale di utile emergente dalla dichiarazione, attribuendo così a quest'ultima efficacia confessoria, in contrasto con la legge.

Anche queste critiche sono destituite di fondamento.

Quanto alla prima, va anzitutto preavuto che, nel sistema dell'abrogato t.u. n. 645 del 1958, per le imprese commerciali individuali e collettive non rientranti, ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, fra i soggetti tassabili in base a bilancio, l'amministrazione era abilitata a procedere al controllo di merito della dichiarazione del contribuente sulla base delle scritture contabili tenute dal medesimo e di elementi raccolti *aliunde*, nell'esercizio dei poteri di indagine ad essa conferiti (art. 118); e, in caso di incompletezza, inesattezza e infedeltà dei dati e degli elementi esposti nella denuncia e nelle scritture contabili, erano previsti due rimedi di intensità crescente: quando tali carenze nell'esposizione degli elementi attivi e passivi, e, in genere, dei fatti aziendali (art. 24), pur conducendo ad un risultato diverso da quello emergente dalla dichiarazione, erano circoscritte a determinati elementi, l'Ufficio era tenuto ad operare una rettifica di carattere analitico, incentrata sulla contabilità esposta dal contribuente, determinando voce per voce il maggior reddito conseguito o le indebite detrazioni effettuate; quando, invece, per l'irregolare tenuta delle scritture contabili (art. 118, secondo comma) e per la gravità delle infedeltà e delle inesattezze riscontrate, la contabilità risultava inattendibile, l'ufficio era abilitato a procedere a rettifica extracontabile, prescindendo dalla dichiarazione e utilizzando, in tutto o in parte, notizie e dati comunque in suo possesso.

Anche nella prima ipotesi, però, era consentito all'ufficio di avvalersi di presunzioni ai fini della rettifica, accertando l'esistenza di attività non dichiarate o l'inesistenza di passività in base ad elementi indiziari, nel qual caso si aveva, quindi, l'inserimento del metodo induttivo in un

accertamento in rettifica eseguito con criterio analitico (inserimento espressamente previsto dagli artt. 38 e 39 del d.P.R. n. 600 del 29 settembre 1973).

Nella specie, la decisione impugnata ha osservato che la finanza si era limitata a modificare la voce riguardante gli acquisti effettuati dall'impresa, da questa occultati per un importo di oltre trecento milioni; e — lasciando ferme tutte le altre poste attive e passive — aveva determinato il conseguenziale maggior reddito applicando la percentuale di utile risultante dalla dichiarazione, supponendo che la società avesse ricavato proporzionalmente lo stesso utile sui quantitativi non dichiarati.

In base a queste caratteristiche, la commissione ha correttamente argomentato la natura analitica dell'accertamento, essendo stato determinato mediante presunzione solo il maggior ricavo riferibile all'elemento suddetto; e questo apprezzamento di fatto, così sorretto da congrua e logica motivazione, risulta incensurabile in sede di legittimità.

L'altra censura, prima che infondata, è inammissibile, in quanto presuppone una *ratio decidendi* diversa da quella risultante dalla motivazione in esame.

È esatto che la dichiarazione dei redditi (e, in linea generale, la dichiarazione tributaria) non ha natura confessoria, configurando, invece, una dichiarazione di scienza, la quale adempie alla funzione di rendere noto all'amministrazione il presupposto di fatto dell'obbligazione tributaria, nonché i dati e gli elementi dai quali esso è scaturito (cfr., da ultimo, Cass., 24 aprile 1979, n. 2318, in tema di denuncia di successione).

La decisione impugnata, però, non ha affatto attribuito valore confessorio alla dichiarazione di cui si discute, essendosi limitata ad affermare, come si è visto, che correttamente l'Amministrazione aveva fatto riferimento alla percentuale di utile, dichiarata (implicitamente) dalla contribuente, per determinare l'ammontare dei maggiori ricavi, utilizzando, cioè, il dato in questione non già quale fatto oggetto di confessione, perciò avente diretta efficacia probatoria in relazione al maggior volume di affari non denunciato, bensì quale elemento idoneo a presumere, in difetto di prova contraria, ricavi costanti per l'intero volume di affari. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 marzo 1980, n. 1684 - Pres. Vigorita - Est. Virgilio - P.M. Antoci (conf.) Soc. Boscoquattro (avv. Biondolillo) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Viola).

Tributi erariali indiretti - Esenzione ed agevolazioni - Esclusione per le opere eseguite senza licenza edilizia - Presupposti.

(legge 6 agosto 1967, n. 765, art. 15).

L'esclusione delle agevolazioni per le opere edilizie eseguite senza licenza o in contrasto con essa, secondo quanto dispone l'art. 15 della legge 6 agosto 1967, n. 765, presuppone che l'opera sia iniziata dopo l'entrata in vigore della legge e che essa abbia carattere di autonomia rispetto a strutture preesistenti, tale da richiedere la licenza edilizia. Pertanto, mentre incorrono nella esclusione opere di ampliamento o di trasformazione di edifici preesistenti, non vi sono soggette le opere di completamento o di rifinitura di edifici la cui costruzione era già iniziata al momento dell'entrata in vigore della legge (1).

(omissis) La ricorrente deduce che i contratti della cui tassazione si discute riguardavano lavori di rifinitura di fabbricati già completi nelle loro strutture essenziali, e che per tali lavori non era quindi necessaria la licenza edilizia; che la legge 6 agosto 1967, n. 765, si applica alle costruzioni iniziate dopo la data della sua entrata in vigore, ma non con riferimento a lavori successivi a tale data, che siano effettuati in fabbricati la cui costruzione risulti iniziata prima della data medesima; che ai fini della decadenza dai benefici fiscali ai sensi dell'art. 15 della legge n. 765 del 1967 occorre quindi far riferimento alla data di inizio della costruzione per la quale sono stati stipulati i contratti di appalto relativi alle rifiniture o al completamento di parti o impianti accessori, non avendo tali opere carattere di autonomia.

Le censure sono fondate.

L'art. 41-ter della legge urbanistica 17 agosto 1942, n. 1150 (aggiunto con l'art. 15 della legge 6 agosto 1967, n. 765), con disposizione di carattere dichiaratamente innovativo, ha stabilito che « le opere iniziate dopo l'entrata in vigore della presente legge (cioè della legge del 1967) senza la licenza o in contrasto con la stessa, ovvero sulla base di licenza successivamente annullata, non beneficiano delle agevolazioni fiscali previste dalle norme vigenti ».

L'art. 31 della stessa legge n. 1150 del 1942, come sostituito dall'art. 10 della legge n. 765 del 1967, dispone a sua volta che la licenza del sindaco è necessaria per « eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno ».

Dal coordinamento delle disposizioni della nuova normativa in tema di godimento di agevolazioni tributarie risulta chiaramente, per la questione che interessa nella fattispecie concreta, che l'operatività della sanzione di esclusione dai benefici fiscali è limitata alle opere, iniziate dopo l'entrata in vigore della legge del 1967, aventi carattere di autonomia (ri-

(1) Identica è l'altra sentenza in pari data n. 1685. Non constano precedenti specifici.

petto a precedenti fabbricati) per le quali sia richiesta, a norma del citato art. 31, licenza edilizia.

La sanzione è, invece, *inapplicabile* alle opere che, pur se iniziate dopo l'entrata in vigore della legge del 1967, costituiscano completamento o rifiniture di edifici o fabbricati in corso di costruzione al momento dell'entrata in vigore della disciplina innovativa.

In quest'ultimo caso le opere di completamento o di rifinitura delle dette costruzioni non hanno, come si è accennato, carattere di autonomia, in quanto costituiscono il naturale sviluppo delle costruzioni stesse, le quali — essendo state iniziate nel vigore del precedente regime — non possono essere assoggettate alla sanzione del « non godimento » dei benefici fiscali, o della decadenza da essi, né per quanto riguarda l'intera costruzione, né per la parte dei benefici stessi che attiene a singoli contratti relativi ad opere di completamento o rifiniture.

Nell'ambito di applicabilità della norma sanzionatoria rientrano invece quelle opere che non siano funzionalmente preordinate al completamento di una costruzione in corso di esecuzione al momento dell'entrata in vigore della nuova disciplina, e se le dette opere siano state iniziate dopo tale momento saranno soggette alla sanzione nell'ipotesi contemplata dall'art. 41-ter citato.

Queste ultime opere possono ovviamente consistere anche in ampliamenti, modificazioni o demolizioni di fabbricati già esistenti (anche per esse è previsto l'obbligo della licenza), ma in tali casi le opere stesse assumono carattere di autonomia completa rispetto ai fabbricati cui si riferiscono, in quanto questi ultimi si configurano come entità costruttive già compiute in tutte le componenti, sicché gli « ampliamenti, le modificazioni e le demolizioni », costituenti oggetto della nuova attività da compiere, non svolgono la funzione di loro completamento, sotto qualsiasi aspetto, ma si qualificano come un *quid novi* che, prescindendo da programmi già realizzati, viene ad incidere sul preesistente assetto costruttivo-urbanistico, e come tale è conseguentemente assoggettato alla nuova normativa. (*omissis*)

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

I

TRIBUNALE DI ROMA, Sez. I, 30 settembre 1977, n. 10185 - Pres. Amatucci - Est. Izzo - Società italiana nuove costruzioni idrauliche edili stradali Chiementin e C. (avv. Vacchelli) c. Azienda Nazionale Autonomia delle Strade (avv. Stato Albisinni).

Appalto - Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Limite del decimo del prezzo fissato per la revisione prezzi - Inapplicabilità per la sorpresa geologica.

(Cod. civ., art. 1664, primo e secondo comma).

Appalto - Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Non è tale qualsiasi aggravio o qualsiasi difficoltà sopraggiunta o riscontrata nell'esecuzione - E tale un aggravio qualificato dalla entità delle sue ripercussioni sulla prestazione dell'appaltatore.

(Cod. civ., art. 1664, secondo comma).

Appalto - Sorpresa geologica - Equo compenso - Prestazione notevolmente più onerosa - Va riferita all'intera prestazione e non ai singoli lavori.

(Cod. civ., art. 1664, secondo comma).

Il limite del decimo del prezzo, fissato nel primo comma dell'art. 1664 cod. civ. non è applicabile alla sorpresa geologica, di cui al secondo comma dello stesso articolo.

L'espressione « notevolmente più onerosa », contenuta nel secondo comma dell'art. 1664 cod. civ., fa riferimento non ad un qualsiasi aggravio o ad una qualsiasi difficoltà sopraggiunta o riscontrata nell'esecuzione, ma ad un aggravio qualificato dalla entità delle sue ripercussioni sulla prestazione dell'appaltatore. (È stato ritenuto che i maggiori oneri, incontrati dall'impresa, valutati in lire 154.317.560, non abbiano reso notevolmente più onerosa una prestazione dell'importo di lire 7.102.913.633).

La maggiore onerosità derivante da causa geologiche già esistenti al tempo del contratto, ma non previste, deve essere riferita all'intera prestazione e non ai singoli lavori.

II

CORTE DI APPELLO DI ROMA, Sez. I, 6 ottobre 1980, n. 1932 - *Pres.*
Pittiruti - *Est.* Rocchi - Società italiana nuove costruzioni idrauliche
edili stradali Chimentin e C. (avv. Vacchelli) c. Azienda Nazionale
Autonoma delle Strade (avv. Stato Albisinni).

**Appalto - Sorpresa geologica - Presupposto - Imprevedibilità delle cause
geologiche idriche e simili.**

(Cod. civ., artt. 1467 e 1664).

**Appalto - Appalto di opere pubbliche - Sorpresa geologica - Prestazione
notevolmente più onerosa - E tale se supera il quinto dell'importo
totale del contratto.**

(Cod. civ., art. 1664, secondo comma; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, artt. 13 e 14).

**Appalto - Contratto di appalto - Sorpresa geologica - Equo compenso - Pre-
stazione notevolmente più onerosa - Va riferita all'intera prestazione e
non ai singoli lavori.**

*Per l'applicabilità dell'art. 1664, secondo comma, cod. civ. occorre la
imprevedibilità della circostanza, causa o fatto sopravvenuti a rendere
notevolmente più onerosa la prestazione. La norma ha il medesimo fonda-
mento dell'art. 1467 cod. civ., relativo alla eccessiva onerosità e imperniato
sulla imprevedibilità dell'onere, e ne costituisce la specifica applicazione
in tema di appalto.*

*In tema di appalto di opere pubbliche l'onerosità diventa « notevole »
quando superi il quinto dell'importo totale del contratto di appalto, come
è dato inferire dalla normativa di cui agli artt. 13 (variazioni qualitative ai
lavori) e 14 (variazione quantitativa) del capitolato generale del 1962 (1).*

*La onerosità deve essere riferita all'intera prestazione dell'appalta-
tore, all'intero importo del contratto, come rivelano univocamente la*

(1) La corte di appello ha, per la prima volta, stabilito un criterio per deter-
minare in quale caso l'onerosità diventa notevole, per gli effetti di cui all'art. 1664,
secondo comma, cod. civ.

Sulla questione sussiste un solo precedente, di carattere generico, richia-
mato nella sentenza del tribunale, la sent. Cass. Sez. I, n. 3398 del 23 novem-
bre 1971, la quale ha affermato che il diritto all'equo compenso previsto dal-
l'art. 1664, secondo comma, cod. civ., non è soggetto al limite del decimo del

lettera e la ratio dell'art. 1664, secondo comma, cod. civ. e la norma in tema di variazioni quantitative, contenuta nell'art. 14 del capitolato generale 1962.

prezzo stabilito dal primo comma della stessa disposizione ai fini della revisione del prezzo.

Il tribunale aveva risolto la questione in termini di fatto e, quindi, di specie. Non vi è, peraltro dubbio, che la valutazione della onerosità eccessiva o notevole sia rimessa ad apprezzamenti di fatto.

Il criterio, seguito dalla corte di appello, pur involgendo, nella sostanza, apprezzamenti di fatto, perché gli artt. 13 e 14 del capitolato generale per le OO.PP., approvato con d.P.R. n. 1063 del 1962, hanno riferimento a diverse situazioni che si verificano nel corso di esecuzione di un contratto di appalto, potrebbe indicare una utile traccia al fine di stabilire in quali casi la onerosità debba considerarsi notevole.

Avverso la sentenza della corte di appello è stato proposto ricorso in Cassazione, che non investe, però, il punto esaminato.

I

(*omissis*) È pacifico tra le parti che nel corso della costruzione del viadotto Rago si manifestarono difficoltà di esecuzione derivanti dalla natura del terreno e non previste al momento della stipula del contratto di appalto. È rimasto invero accertato, anche attraverso la disposta consulenza tecnica, che la zona particolarmente impervia interessata dai lavori, con le conseguenti difficoltà di accesso, consentì l'effettuazione di indagini preliminari necessariamente superficiali, per cui soltanto la diretta osservazione degli scavi, resa possibile con l'accesso alle fondazioni mediante la costruzione di lunghe strade di servizio e con la effettuazione di ulteriori sondaggi, consentì di accertare che le formazioni rocciose interessate, costituite da calcari dolomitici, presentavano una fratturazione, la quale proseguiva intensa anche oltre gli strati superficiali e le previste quote di imposta delle fondazioni. Tale natura del terreno impose, per la sicurezza del costruendo viadotto, una variazione sia nel tipo delle fondazioni, realizzate con tecnica particolare e con strutture a pozzo ed ancoraggi, sia nella luce della campata centrale.

Non può quindi negarsi che si sia trattato di « difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche » non previste dalle parti, e che la fattispecie rientri nella previsione di cui all'art. 1664, secondo comma, cod. civ. (c.d. « sorpresa geologica »).

Circa gli effetti di tale sorpresa geologica, ritiene il Collegio ch'essi vadano ristretti e limitati ai soli maggiori lavori di fondazione, con esclusione degli scavi di sbancamento.

Se invero è pacifico che a causa della natura del terreno e della notevole profondità della fratturazione riscontrata nella roccia, si è avuta una difficoltà di esecuzione nei lavori, che ha comportato diverse e maggiori opere di fondazione — la cui esecuzione, al momento del progetto, non era assolutamente prevedibile —, diverso discorso è a farsi per i maggiori lavori di sbancamento che vengono, com'è noto, eseguiti, per l'impianto delle fondazioni vere e proprie, i cui scavi sono invece di maggiore profondità.

Detti scavi di sbancamento, effettuati dalla impresa per la realizzazione del viadotto, hanno assommato in totale a mc. 173.898.09, mentre il quantitativo previsto nella stima allegata all'offerta per l'appalto-concorso era di appena mc. 12.768.

La insufficienza di tale previsione è da ricollegare al modo del tutto sommario con il quale l'impresa ha valutato il quantitativo di scavi occorrente, ed è ascrivibile quindi a negligenza dell'impresa stessa, mentre non è assolutamente provato che tale maggior quantitativo sia dipeso dalla sorpresa geologica.

La conferma di tale assunto si ha proprio dalla lettura della riserva iscritta nel registro di contabilità (vedi doc. n. 10, pag. 4-5), laddove l'impresa fa presente che « con l'apertura degli scavi di sbancamento » ha potuto rendersi conto che i terreni interessanti la zona di fondazione del viadotto Rago risultavano geologicamente differenti dalle previsioni, ribadendo, più avanti, che « lo stato di detti terreni » si è potuto riscontrare « nella completa realtà solo e soltanto a totale apertura degli scavi ». Tali asserzioni risultano particolarmente significative, proprio per la loro provenienza ex parte actoris, e confermano non solo che la sorpresa geologica si è manifestata soltanto dopo la effettuazione degli scavi di sbancamento, ma che il maggior quantitativo di detti scavi non è affatto derivato dalle indicate cause geologiche.

Queste, ripetesi, hanno imposto maggiori oneri per i successivi lavori di fondazione, ma non potevano logicamente esplicitare alcuna influenza sugli scavi di sbancamento, già effettuati al momento della loro insorgenza.

Ne consegue che i maggiori oneri sopportati dall'impresa relativamente ai lavori di sbancamento, siccome del tutto indipendenti da cause geologiche, sono fuori della previsione di cui all'art. 1664, secondo comma, cod. civ., e, trattandosi di evento del tutto prevedibile all'epoca della

stipulazione del contratto, rientrano nella normale alea contrattuale e devono restare a carico dell'impresa appaltatrice.

Limitati gli effetti della sorpresa geologica soltanto ai maggiori lavori di fondazione, occorre ora stabilire se tale sorpresa possa dar luogo all'equo compenso previsto dal citato art. 1664, secondo comma, cod. civ.

Com'è noto l'effetto delle cause naturali di cui è cenno in tale disposizione, ai fini del diritto all'equo compenso, dev'essere tale da rendere « notevolmente più onerosa » la prestazione dell'appaltatore. Anche se si è escluso che il limite del decimo del prezzo, fissato nel primo comma dell'art. 1664, sia applicabile alla sorpresa geologica (vedi Cass., 23 novembre 1971, n. 3398), non v'è dubbio che con l'espressione « notevolmente più onerosa » si sia voluto fare riferimento non ad un qualsiasi aggravio o ad una qualsiasi difficoltà sopraggiunta o riscontrata nell'esecuzione, ma ad un aggravio qualificato dalla entità delle sue ripercussioni sulle prestazioni dell'appaltatore. Ora non può certo dirsi che i maggiori oneri incontrati dall'impresa per i lavori di fondazione e valutati dal consulente tecnico in lire 160.058.870, ridotte, con il ribasso contrattuale, a lire 154.317.560 abbiano reso notevolmente più onerosa per l'appaltatore la prestazione relativa ad un contratto di appalto dell'importo netto complessivo di lire 7.102.913.633 (inizialmente di lire 4 miliardi 339.838.900, di cui lire 1.392.984.300 per i lavori a forfait relativi ai due viadotti e lire 2.946.855.600 per i lavori a misura; passato, poi, per la stipula con l'impresa di sei atti aggiuntivi al contratto principale, alla maggiore cifra sopra indicata). Il maggior onere, valutato in percentuale rispetto all'intera prestazione, è di entità tutt'altro che gravosa, è rientra nella normale alea contrattuale.

Né può accedersi alla tesi dell'impresa di riferire tali maggiori oneri ai soli lavori di costruzione dei due viadotti, perché la maggiore onerosità derivante da cause geologiche già esistenti al tempo del contratto, ma non previste, dev'essere riferita all'intera prestazione e non ai singoli lavori (vedi Cass., 18 febbraio 1972, n. 434). (*omissis*)

II

(*omissis*) Il primo punto, che viene all'esame della corte, concerne la pronunzia resa dal Tribunale in ordine ai lavori (scavi) di sbancamento che hanno preceduto le opere di fondazione vere e proprie e che si assumono anch'essi influenzati dalla natura e dall'entità della sorpresa geologica, nel corso delle opere di costruzione del viadotto Raga.

Ha ritenuto, sul punto, il tribunale che la maggiore onerosità connessa all'esecuzione degli scavi suddetti non doveva considerarsi « imprevedibile » ai sensi dell'art. 1664, secondo comma, cod. civ., specie in relazione alla insufficienza dei meccanismi previsionali adottati dall'impresa in sede di offerta, con riferimento alla valutazione del quantitativo degli scavi occorrenti, nonché in base alla considerazione che, in ogni caso, « non è(ra) assolutamente provato che tale maggior quantitativo sia dipeso dalla sorpresa geologica ».

Assume, in contrario, l'appaltatore l'imprevedibilità del fenomeno geologico e la non ipotizzabilità della sua esclusione causale nei confronti dello sbancamento in oggetto.

Ciò posto, vale premettere alcune considerazioni di ordine generale.

La gestione a proprio rischio, che l'appaltatore assume nel compimento dell'*opus* o del servizio, sottopone l'assuntore al c.d. rischio economico, derivante dalla impossibilità di stabilire, al momento della conclusione del contratto e della determinazione del prezzo, il preciso costo dell'opera o del servizio promesso dall'appaltatore, il quale, quindi, potrà guadagnare o perdere nell'affare a seconda che detto costo sia inferiore o superiore al corrispettivo pattuito, salve le modificazioni consentite in presenza di particolari circostanze (tra le tante: Cass., 3 luglio 1979, n. 3754).

Queste circostanze, queste modificazioni, sostanzialmente si esauriscono nella duplice previsione dell'art. 1664 cod. civ.: 1) revisione dei prezzi (che qui non interessa); 2) « difficoltà di esecuzione derivanti da cause geologiche, idriche e simili, *non previste dalle parti*, che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore... ».

Ma per l'applicabilità dell'art. 1664, secondo comma, occorre anche un ulteriore presupposto, cioè l'*imprevedibilità* della circostanza, causa o fatto sopravvenuti, a rendere notevolmente più onerosa la prestazione.

Infatti, la norma ha il medesimo fondamento dell'art. 1467 cod. civ., relativo alla eccessiva onerosità e imperniato sulla *imprevedibilità* dell'onere, e ne costituisce la specifica applicazione in tema di appalto (Relazione al codice civile, par. 702, primo e secondo comma), differendone soltanto per il contenuto meno grave del rimedio apprestato. Ne consegue che il diritto all'equo compenso non può sorgere se non in presenza di circostanze, cause naturali o fatti umani, che siano imprevedibili al momento della conclusione del contratto, rimanendo invece escluse quelle prevedibili con l'ordinaria diligenza e la normale perizia, anche se concretamente non previste (Cass., 12 luglio 1974, n. 2082, in motivazione; Corte appello Roma, 8 novembre 1972, Ministero dei LL.PP. c. Ditta Sgaravatti, in *Arb. app.*, 1972, 353).

In conclusione, il diritto all'equo compenso è subordinato al concorso dei requisiti della sopravvenienza di una causa non prevista, della impre-

vedibilità di detta causa, della notevole onerosità dell'aggravio conseguente rispetto all'intera prestazione prevista dall'appalto.

Orbene, tornando specificamente al primo punto controverso, nota la corte che il C.T. d'ufficio ha testualmente ritenuto che « se i progettisti avessero disposto, fin dall'inizio, delle informazioni tecniche reali circa la natura del terreno nel sottosuolo, molto verosimilmente avrebbero stimato e progettato per lo attraversamento sul vallone Rago le stesse strutture in seguito realizzate. La qual cosa avrebbe significato un'offerta iniziale comprensiva del prezzo di quei lavori successivamente considerati in più ».

Lo stesso consulente ha, poi, concluso la sua analisi (la cui elaborazione, frutto di un'indagine tecnica particolarmente approfondita e di una articolata motivazione, risulta pienamente attendibile) nel senso che « data la natura dei terreni, riscontrabile solo a totale apertura degli scavi di sbancamento, è stato necessario operare una variante nel tipo delle fondazioni e nella luce della campata centrale: per tali diversi lavori, che comportano maggiori quantità e qualità di scavi (omissis), si ritengono provate le quantità contabilizzate in contraddittorio delle parti, che, a termine di capitolato speciale e applicando i prezzi unitari contrattuali dell'epoca, ammontano a lire 279.256.350 ».

In tale prospetto, la corte ritiene che — anche a voler concedere all'impresa il preteso errore del tribunale nel considerare la previsione del quantitativo degli scavi di sbancamento, operata nella stima allegata all'offerta, di mc. 12.768, anziché di mc. 25.068; il divario tra lo sbancamento previsto e quello necessario rimane notevole: circostanza, questa, che, in coerenza con la riportata conclusione sul punto del consulente d'ufficio, circa la verosimile prevedibilità della « natura del terreno nel sottosuolo », nonché del tipo di « strutture in seguito realizzate », appare indicativa di una palese negligenza dell'impresa nella predisposizione di opportuni meccanismi previsionali, la cui adeguata utilizzazione « avrebbe significato un'offerta iniziale comprensiva del prezzo di quei lavori successivamente considerati in più ».

D'altronde, per ammissione della stessa impresa (cfr. la riserva iscritta nel registro di contabilità, doc. n. 10, pagg. 4, 5, laddove l'impresa fa presente che « con l'apertura degli scavi di sbancamento » ha potuto rendersi conto che i terreni interessanti la zona di fondazione del viadotto Rago risultavano geologicamente differenti dalle previsioni, ribadendo, più avanti, che « lo stato di detti terreni » si è potuto riscontrare « nella completa realtà solo e soltanto a totale apertura degli scavi ») risulta non solo che la sorpresa geologica si è manifestata soltanto dopo l'intera effettuazione degli scavi di sbancamento, ma che il maggior quantitativo di detti scavi non è conseguentemente affatto derivato dalle indicate cause geologiche; le quali — come esattamente osservato dal Tribunale — hanno imposto soltanto maggiori oneri per i successivi lavori di fonda-

zione, e « non potevano logicamente esplicitare alcuna influenza sugli scavi di sbancamento, già effettuati al momento della loro insorgenza ».

Il primo motivo non merita, dunque, accoglimento. Il secondo aspetto della decisione del Tribunale coinvolto dalla impugnazione riguarda il problema del se il riconosciuto maggior onere subito dall'impresa, in relazione alle (sole) opere di fondazione, doveva essere commisurato — al fine di valutarne la incidenza — all'importo complessivo dell'appalto, oppure al prezzo a corpo pattuito per il viadotto in questione, in presenza del contratto a sistema misto concluso dalle parti.

Anche per la soluzione di tale seconda questione, devoluta alla corte, operano i criteri di massima dianzi ripetuti.

In particolare, deve ritenersi che, in tema di appalto di opere pubbliche, l'onerosità diventa « notevole » quando superi il quinto dell'importo totale del contratto di appalto, come è dato inferire dalla normativa di cui all'art. 13 (variazioni qualitative ai lavori) del capitolato generale del 1962, il quale prevede che « le modifiche non si considerano influenti [...] se non superino il quinto in più o in meno delle corrispondenti quantità originarie », nonché dalla normativa di cui all'art. 14 (variazione quantitativa) dello stesso capitolo generale del 1962, il quale prevede che l'Amministrazione può ordinare, durante l'esecuzione dei lavori, un aumento o una diminuzione delle opere « fino alla concorrenza di un quinto in più o in meno dell'importo del contratto, senza che perciò spetti indennità alcuna all'appaltatore ». È da ritenere, inoltre, che la onerosità — ai fine che ci occupa — deve essere rapportata all'intera prestazione dell'appaltatore, all'intero importo del contratto, come rivelano univocamente la lettera e la *ratio* dell'art. 1664 cod. civ., secondo comma (« che rendono notevolmente più onerosa la prestazione dell'appaltatore ») e la già citata analoga norma in tema di variazioni quantitative (art. 14 cap. gen.), la quale ultima testualmente dispone: « Ai fini del presente articolo, l'importo dell'appalto è formato dalla somma risultante dall'aggiudicazione o dal contratto, aumentata dall'importo degli atti di sottomissione per varianti o lavori suppletivi quando non sia pattuito diversamente, nonché dell'ammontare dei compensi eventualmente assegnati all'appaltatore in aggiunta al corrispettivo contrattuale, escluse le variazioni dipendenti da revisione dei prezzi ».

In tale quadro, anche a voler assumere a dato di base le conclusioni del C.T. d'ufficio, circa i maggiori oneri complessivamente derivati dalla sorpresa geologica, devesi pur sempre pervenire alla conclusione che tali maggiori oneri, tenuto conto dell'importo complessivo dell'appalto (lire 7.102.913.633) e della relativa alea contrattuale, non potrebbero in alcun caso aver determinato una prestazione, da parte dell'appaltatore, più onerosa.

Non potrebbe, cioè, in alcun caso, ritenersi applicabile lo strumento previsto e regolato dall'art. 1664, secondo comma, cod. civ., invocato dall'impresa, in quanto il maggior onere, valutato in percentuale rispetto all'intera prestazione, risulta di entità tutt'altro che gravosa e rientra nella normale alea contrattuale.

Anche il secondo motivo di appello si appalesa, quindi, privo di pregio, e va disatteso. (*omissis*)

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 1° ottobre 1980, n. 1194 - Pres. Clemente di S. Luca - Rel. Mele - P.G. Guasco (conf.) - Ric. Pievani Beniamino e altri - Parte civile Amministrazione finanziaria dello Stato (avv. dello Stato Bruni).

Procedimento penale - Riunione di giudizi - Mancanza di eccezioni della difesa - Acquiescenza.

Procedimento penale - Riunione di giudizi - Provvedimento che la dispone - Impugnabilità - Esclusione.

Imposte di fabbricazione - Spiriti - Sottrazione di spiriti al pagamento dei prescritti diritti erariali - Contestazione dell'art. 107 legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 e non dell'art. 10 d.l. 30 ottobre 1952, n. 1322 - Sentenza di condanna per l'art. 107 legge doganale del 1940 - Nullità per violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. - Insussistenza.

Reato - Reato continuato - Richiesta di riconoscimento della continuazione in sede di legittimità - Inammissibilità se la continuazione era allegabile in sede di merito.

Qualora in dibattimento venga dal giudice disposta la riunione di altro procedimento e la difesa non sollevi eccezioni, svolgendo poi la sua attività e le sue conclusioni anche in ordine al processo riunito, è da ritenersi che la difesa abbia di fatto accettato la riunione e fatto alla stessa acquiescenza.

Il provvedimento che dispone la riunione dei giudizi non è impugnabile sia per il principio della tassatività delle impugnazioni sia per il contenuto ordinatorio che esso assume.

Qualora, per la sottrazione di spiriti al pagamento dei prescritti diritti erariali, venga contestata la violazione dell'art. 107 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424 e non dell'art. 10 del d.l. 30 ottobre 1952, n. 1322, e, immutato restando il fatto contestato, venga pronunciata sentenza di condanna con riferimento all'art. 107, non sussiste violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. attesa la identità delle pene previste dall'art. 107 e dall'art. 10 (1).

(1) Correlazione tra sentenza ed accusa contestata.

Nella fattispecie sottoposta al suo esame il Supremo Collegio ha ritenuto non sussistere la violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. dedotta dalla difesa degli imputati nei motivi di ricorso, sia per la piena identità tra fatto oggettivamente contestato e fatto per il quale è stata emessa la pronuncia di condanna, sia per

Il riconoscimento del vincolo della continuazione può essere richiesto per la prima volta in Cassazione solo quando non sia stato possibile fare la relativa richiesta nel corso dei giudizi di merito.

(omissis) La sera dell'8 marzo 1973 una pattuglia della Guardia di finanza di Bergamo scopriva in Grumello del Monte un deposito di alcool etilico a 96° di illecita provenienza, contenuto in 158 recipienti metallici, per l'ammontare complessivo di lt. 31.600, rinvenuti parte in un capannone di proprietà di certo Bezzi Giovanni e parte in un camion lì davanti parcheggiato, intestato a Girelli Giuseppe. Le persone presenti all'arrivo della Guardia di Finanza si davano alla fuga.

Trovandosi poco discosto il liquorificio Libern gestito da Patelli Ida, i militari vi accedevano e fermavano il marito della Patelli, Pievani Beniamino, i fratelli di costui, Romano e Giuseppe ed un nipote, certo Pedemonti Federico. Il liquorificio era stato già oggetto di precedenti accertamenti di illiceità in contrabbando, per cui la Guardia di finanza identificava in costoro, che non avevano dato spiegazioni della loro presenza ivi a quell'ora, gli autori del contrabbando e, come tali, li denunciavano, insieme con le persone innanzi menzionate alla Procura della Repubblica di Bergamo.

Dopo alcuni giorni altro accertamento della Guardia di finanza consentiva di stabilire che, nello stesso liquorificio, i germani predetti, per

essere stata regolarmente contestata la norma incriminatrice violata: l'art. 107 della legge doganale 25 settembre 1940, n. 1424.

La decisione della S.C. offre l'occasione per soffermarsi sul delicato problema della correlazione fra sentenza e accusa contestata.

In proposito, la disciplina prevista dal nostro codice di procedura penale è la seguente: al giudice è consentito definire in modo diverso il fatto contestato nella ordinanza di rinvio a giudizio, nella richiesta o nel decreto di citazione, purché il fatto ritenuto non sia diverso da quello contestato, e purché non appartenga alla competenza di un giudice superiore o speciale: ricorrendo tali condizioni, è autorizzato a rettificare il titolo del reato. Se tuttavia risulta dal dibattimento che il fatto è diverso da quello contestato, il giudice, fuori dei casi contemplati nell'art. 445 cod. proc. pen. (concernente le ipotesi in cui nel dibattimento risulti un reato concorrente o la continuazione di reato ovvero una circostanza aggravante), è tenuto a disporre la trasmissione degli atti al pubblico ministero.

Sembra opportuno, quindi, richiamare in primo luogo l'esegesi che la giurisprudenza offre dei concetti di « fatto contestato » e di « fatto diverso ».

Con orientamento ormai pacifico e consolidato il Supremo Collegio ritiene che per « fatto contestato » deve intendersi non solo quello indicato specificamente ma sinteticamente nel capo di imputazione, bensì tutto il complesso degli elementi portati a conoscenza dell'imputato e sui quali, quindi, egli è stato posto in condizione di difendersi.

Il fatto, in relazione all'oggetto dell'accusa, non va individuato soltanto con riferimento alle contestazioni compiute con gli atti (ordinanza di rinvio a giu-

applicare etichette sulle bottiglie di liquore prodotto, adoperavano un collante non autorizzato, il Kartex, mentre l'UTI di Bergamo aveva disposto l'uso del collante Pecacol. E ciò per un totale di lt. 9482. Venivano quindi tutti tratti a giudizio dello stesso Tribunale.

Il processo veniva rinviato due volte e nell'udienza successiva del 21 marzo 1977, il tribunale, verificata l'esistenza sul ruolo di altro processo contro i Pievani e la Patelli, li trattava congiuntamente, pervenendo con sentenza del 21 marzo 1977 alla affermazione di responsabilità dei fratelli Pievani per contrabbando continuato e, ritenuta la recidiva per il Beniamino ed il Romano, infliggeva a costoro pene detentive e pecuniarie e al Giuseppe la sola pena pecuniaria.

Su impugnazione degli stessi, la corte di appello di Brescia, con sentenza del 25 maggio 1978, concesse le attenuanti generiche ritenute

dizio, richiesta o decreto di citazione) indicati nell'art. 477 del codice di rito, ma anche a quelle effettuate negli atti di polizia giudiziaria o negli interrogatori, con riferimento cioè alla cosiddetta « contestazione sostanziale », sempre che sia stata garantita quella esigenza del diritto di difesa, il quale impone che all'imputato siano rese note tutte le circostanze del fatto storico che gli viene attribuito e dal quale deve difendersi (Cass., sez. II, 3 maggio 1980, n. 5537, in *Riv. pen.*, 1980, 892; Cass., sez. I, 28 maggio 1979, ric. Colurcio, in *Giust. pen.*, 1981, III, 23, 43; Cass., sez. V, 15 ottobre 1979, ric. Bonaffini, *ibidem*; Cass., sez. I, 29 ottobre 1979, ric. Bellizzi, *ibidem*; Cass., sez. II, 19 aprile 1979, ric. Pernechele, in *Giust. pen.*, III, 307, 250; Cass., sez. IV, 19 marzo 1979, ric. Baroni, *ivi*, 1980, III, 307, 251; Cass., sez. I, 19 aprile 1978, ric. Berini; Cass., sez. I, 28 aprile 1978, ric. Maiorino, *ivi*, 1979, III, 476, 450; Cass., sez. V, 24 maggio 1977, ric. Pardini, *ivi*, 1978, III, 321, 251).

Quando può parlarsi di « fatto diverso » da quello contestato con conseguente obbligo del giudice di trasmettere gli atti al pubblico ministero?

Sul punto il Supremo Collegio ha fissato principi ben precisi: non può parlarsi di diversità del fatto allorché in dibattimento siano effettuate mere precisazioni o rettifiche di modalità di esecuzione o emergano elementi secondari o marginali che lascino integro il nucleo essenziale della imputazione e non menomino il diritto di difesa dell'imputato (Cass., sez. II, 6 novembre 1979, ric. Costantini; Cass., sez. IV, 26 ottobre 1979, ric. Schonsberg, in *Giust. pen.*, 1981, III, 22, 40; Cass., sez. V, 21 marzo 1979, ric. Gilli, *ibidem*; Cass., sez. II, 8 giugno 1978, *ivi*, 1980, III, 272, ric. Romano).

In tanto quindi può parlarsi di « fatto diverso » in quanto nel corso del dibattimento si verifichi un mutamento sostanziale del fatto in relazione all'oggetto dell'accusa (da individuarsi, come rilevato, con riferimento alla contestazione sostanziale) e al triplice elemento della condotta, dell'evento e dell'elemento psicologico, per cui sul piano contenutistico venga a risultare una diversità tra il fatto quale emerso nel dibattimento e il fatto — da intendersi quale episodio della vita umana — come enunciato nell'ordinanza di rinvio a giudizio, nella richiesta o nel decreto di citazione, con la conseguenza che, qualora, emersa tale diversità, non si rimettessero gli atti al pubblico ministero ne deriverebbe per la difesa una oggettiva menomazione (Cass., sez. I, 11 giugno 1980, n. 7364, in *Riv. pen.*, 1980, 990; Cass., sez. IV, 24 maggio 1980, n. 6615, *ibidem*; Cass., sez. II, 3 maggio 1980, n. 5537, *ivi*, 892; Cass., sez. I, 22 aprile 1980, n. 5291, *ibidem*; GALLO, *Identità e diversità del fatto in tema di correlazione tra accusa e sentenza*, in *Giur. it.*, 1952,

equivalenti alla recidiva contestata, rideterminava le pene in lire 150.000.000 di multa per i primi due e in lire 100.000.000 per il terzo, ferma restando la condanna al risarcimento dei danni verso l'amministrazione delle finanze, costituitasi parte civile, in lire 49.753.125, importo dei tributi evasi.

Hanno proposto ricorso per cassazione tutti e tre gl'imputati. Mentre per tutti e tre si deduce una generica insussistenza della responsabilità, il Beniamino propone cinque specifici motivi di ricorso.

Con il primo lamenta carenza di motivazione in ordine alla loro responsabilità. Secondo il ricorrente il tribunale avrebbe disinvoltamente ritenuto calunniosa la dichiarazione del Balini Franco, che si era presentato alla Guardia di finanza, assumendo su di sé, anche se con ovvi temperamenti, la responsabilità dei fatti.

II, 303; BRIGHETTI, *Nuove considerazioni critiche sulle modificazioni e sull'ampliamento dell'accusa nel giudizio penale*, in *Riv. pen.* 1959, I, 715; De LUCA, *Considerazioni intorno all'art. 477 cod. proc. pen.*, in *Scuola positiva*, 1964, 238; P. DI TARZIA in nota a sent. Cass., sez. VI, 8 luglio 1969, n. 1637 e Cass., sez. II, 9 dicembre 1969, n. 1143, in *Rass. Avv. Stato*, 1970, I, 493 e segg.; G. DONADIO in nota a sent. Cass., sez. VI, 8 luglio 1969, n. 1637, in *Rass. Avv. Stato*, 1969, I, 1211) trovando il principio della relazione fra sentenza e accusa contestata il suo fondamento nell'esigenza del diritto di difesa, in quanto tende ad evitare che l'imputato possa essere condannato per un fatto rispetto al quale non abbia potuto difendersi.

Ha precisato ancora il Supremo Collegio che ai fini della applicabilità della disposizione che impone al giudice di trasmettere gli atti al pubblico ministero quando risulti che il fatto è diverso da quello contestato, non è necessario che gli elementi determinanti la diversità dall'episodio criminoso emergano per la prima volta in sede dibattimentale, ma è sufficiente che egli valorizzi, *sub specie iuris*, anche circostanze già note, in virtù del compito che è chiamato ad assolvere.

La norma, in sostanza, non pone una così rigorosa limitazione temporale per l'acquisizione del fatto diverso, potendo questo risultare tale non in base ad elementi nuovi, ma in base a nuova e più approfondita valutazione (Cass., sez. I, 11 giugno 1980, n. 7364).

Volendo esemplificare con riferimento ad alcune delle pronunzie più recenti e significative del Supremo Collegio può dirsi che, coerentemente a quanto sopra evidenziato, è stato ritenuto che:

— qualora un elemento normalmente secondario come il tempo o il luogo del fatto assurga a dato sostanziale di contestazione, se sia stato del tutto omesso nella imputazione o erroneamente indicato negli atti compiuti in presenza dello imputato o a lui comunicati, si verificherà la mancata correlazione fra accusa e sentenza con conseguente relativa nullità (Cass., sez. III, 21 gennaio 1980, ric. Labalestra, in *Giust. pen.*, 1981, III, 171, 149; Cass., sez. IV, 18 aprile 1980, ric. Di Stefano, in *Riv. pen.*, 1980, 632; Cass., sez. III, 20 aprile 1979, ric. Zampi, in *Giust. pen.*, 1980, III, 306, 249; Cass., sez. I, 11 aprile 1979, ric. Pernechele; Cass., sez. VI, 14 aprile 1978, ric. Melli);

— nei procedimenti per reati colposi l'affermazione di responsabilità per un'ipotesi di colpa non indicata espressamente nel capo di imputazione rientra pur sempre nella generica contestazione di colpa, e pertanto lasciando inalterato

Con un secondo motivo si deduce che il collante era stato adoperato dai fratelli Pievani dopo averne dato notizia alla Amministrazione finanziaria, la quale non aveva sollevato alcun rilievo, in situazione di evidente incertezza perché non era stato prescritto alcun collante dagli uffici finanziari competenti, per cui avrebbe dovuto in ogni caso ritenersi la buona fede degl'imputati.

Con un terzo motivo la nullità della riunione dei procedimenti, effettuata in concreto senza un formale provvedimento e senza l'audizione delle parti come esplicitamente prescrive l'art. 413 cod. proc. pen.

Con un quarto motivo deduce travisamento del fatto e contraddittorietà della motivazione per avere la sentenza affermato che tra il luogo di rinvenimento dell'alcool di contrabbando e il liquorificio vi erano solo 100 metri di distanza, laddove si tratta di distanza di circa 200 metri e nell'aver prosciolto l'imputato Pedemonti ritenendo giustificata la sua presenza e non quella di esso ricorrente che era il gestore di fatto del

il fatto storico, non viola il principio dell'immutabilità dell'accusa (Cass., sez. V, 21 febbraio 1979, ric. Miccoli, in *Giust. pen.*, 1980, III, 439, 351; Cass., sez. IV, 15 febbraio 1979, ric. Bati, in *Giust. pen.*, 1980, III, 307, 252);

— non si verifica mutamento del fatto nel caso in cui sia ritenuta in sentenza, anziché la formazione materiale di una scrittura falsa, contestata con il mandato di comparizione, l'istigazione a formarla (Cass., sez. V, 1° marzo 1979, ric. Scarcinella);

— non sussiste violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. nel passaggio dall'accusa contestata di falsità materiale in atto pubblico (art. 476, primo comma, cod. pen.) alla condanna per l'ipotesi più grave di falso materiale in atto pubblico facente fede fino a querela di falso (art. 476, secondo comma, cod. pen.) (Cass., sez. VI, 25 novembre 1974, ric. Biagini);

— non esiste immutazione del fatto nel caso in cui il giudice ritenga sussistente l'ipotesi del reato di corruzione invece di quello di concussione (Cass., sez. VI, 13 giugno 1979, ric. Carriero, in *Giust. pen.*, III, 440, 352);

— l'art. 589, terzo comma, cod. pen., disciplina una ipotesi di plurime violazioni di legge (morte di più persone ovvero morte di una o più persone e lesioni di una o più persone) unificate soltanto *quoad poenam*. Pertanto, qualora in caso di morte di una persona e lesioni riportate da altri sia stata richiamata nel capo di imputazione la sola disposizione sopra citata, non si ha difetto di contestazione per l'omessa indicazione della violazione dell'art. 590 cod. pen. (Cass., sez. VI, 25 maggio 1979, ric. Nanni, in *Giust. pen.*, 1981, III, 23, 42);

— in tema di sequestro di persona si è giudicata irrilevante ai fini della correlazione fra accusa e sentenza l'omessa specificazione nella imputazione della circostanza della consegna da parte del prevenuto della sua autovettura ai rapitori, rilevandosi che in relazione a tale circostanza vi era stata piena esplicazione del diritto di difesa in sede di interrogatorio ed affermandosi che, in ogni caso, la contestazione formale dell'accusa era stata integrata dal suddetto interrogatorio compiuto nel rispetto di tutte le norme relative alle garanzie difensive (Cass., sez. I, 22 aprile 1980, n. 5291, in *Riv. pen.*, 1980, 892);

— non può ritenersi violato il principio della correlazione fra la sentenza e l'accusa contestata quando il reato non sia stato modificato nei suoi elementi essenziali, come è nel caso in cui l'imputato di un reato quale autore diretto

liquorificio intestato alla moglie. Inoltre il rintraccio di un'etichetta della ditta Libern nel capannone poteva essere dovuta all'uso in loco di una bottiglia legittimamente confezionata.

Con un quinto motivo deduce che non potevano essere essi condannati anche al pagamento dei diritti erariali, non essendo stata contestata nel decreto di citazione la norma di cui all'art. 10 del d.l. 30 ottobre 1952 convertito nella legge 20 dicembre 1952, n. 2384, che è norma perfetta, indicante sia il precetto che la sanzione.

Con motivi aggiunti, presentati il 2 maggio 1980, si chiede nullarsi la sentenza per violazione dell'art. 81 cod. pen.

Si fa rilevare che, con decisione di questa corte suprema del 16 marzo 1979 era passato in giudicato altro procedimento per contrabbando di alcool contro i fratelli Pievani e la Patelli conclusosi con la condanna degli imputati ad un miliardo di multa.

Il relativo motivo non aveva potuto essere proposto né in sede di appello, né con la presentazione dei motivi di ricorso non essendosi ancora verificato il giudicato della precedente sentenza. Essa è relativa a fatti commessi nell'agosto 1971.

del fatto sia stato condannato per essersi servito di altri per la realizzazione del fatto medesimo (Cass., sez. III, 4 aprile 1980, n. 4610, in *Riv. pen.*, 1980, 782);

— l'ordinanza con la quale il giudice di primo grado dispone la trasmissione degli atti al pubblico ministero ex art. 477 cod. proc. pen. è inoppugnabile a meno che non si risolva in un provvedimento abnorme (Cass., sez. II, 13 ottobre 1979, ric. Bella), così come è inoppugnabile il capo della sentenza che disponga la trasmissione degli atti al P.M. per l'esercizio dell'azione penale relativamente ad una determinata ipotesi criminosa, potendo l'imputato esperire ogni suo diritto di difesa nel tempo e nella sede opportuna (Cass., sez. III, 24 ottobre 1979, in *Riv. pen.*, 1980, 229);

— non viola il principio della relazione tra la sentenza e l'accusa l'immutazione della qualificazione giuridica del fatto dall'art. 71 all'art. 72 della legge 22 dicembre 1975, n. 685 (Cass., sez. I, 6 agosto 1979, n. 7231, in *Riv. pen.*, 1980, 189);

— non viola il principio della correlazione fra la sentenza e l'accusa contestata il giudice che condanna per colpa comune l'imputato al quale era stata contestata l'accusa per inosservanza di una norma regolamentare (Cass., sez. V, 5 ottobre 1979, n. 7844, in *Riv. pen.*, 1980, 189);

— non è ravvisabile la violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. quando, essendo stata contestata la cooperazione colposa nella produzione di un evento, sia poi ritenuta la sussistenza di un concorso di cause autonome (Cass., sez. IV, 24 maggio 1980, n. 6615, in *Riv. pen.*, 1980, 990);

— quando in dibattimento il fatto risulta diverso da quello contestato, il giudice di appello deve annullare la sentenza di primo grado e trasmettere gli atti al P.M. affinché l'azione penale sia iniziata ex novo per il reato configurabile nel fatto diverso. Né, in tal caso, può venire in considerazione il divieto della *reformatio in peius*, quando appellante sia il solo imputato, perché, mutando il fatto, il giudice di appello deve astenersi dal giudizio e trasmettere gli atti al P.M., e l'eventuale peggioramento della posizione dell'imputato, unico appellante, è conseguenza diretta del nuovo giudizio che verrà instaurato. Nella

MOTIVI DELLA DECISIONE

Occorre esaminare preliminarmente i motivi di ordine processuale, il secondo dei quali è stato già illustrato nei motivi di appello.

La riunione dei procedimenti è atto ordinatorio che può essere disposto discrezionalmente dal giudice del dibattimento ogni volta che se ne ravvisi l'opportunità per ragioni di connessione non solo oggettiva, ma anche soggettiva. Sicché nel merito non vi può essere alcun rilievo sulla opportunità di un siffatto provvedimento.

Si sostiene però dal ricorrente la irregolarità del procedimento per non essere state sentite le parti prima della concreta riunione degli stessi non disposta con formale ordinanza.

È vero che l'art. 413 prescrive che le parti debbano essere sentite previamente e non vi è dubbio che sarebbe colpito da nullità il provve-

specie vi era stata condanna in primo grado per il delitto di lesioni personali e la sentenza era stata impugnata dal solo imputato; senonché nelle more del giudizio di appello il ferito era deceduto in conseguenza del fatto inizialmente contestato (Cass., sez. I, 28 luglio 1980, ric. Pagano, in *Riv. pen.*, 1980, 799);

— non si ha mutamento del fatto, ai sensi dell'art. 477, comma secondo, cod. proc. pen. allorquando, contestato il delitto di peculato o concussione, il giudice ritenga in sentenza, in difetto di appropriazione o distrazione di pubblico denaro o di costrizione o induzione del privato a dare o promettere qualche utilità, il reato di interesse privato in atti di ufficio. Infatti, questo ultimo è un reato sussidiario che ricorre quando la violazione dei doveri di ufficio non costituisce una specifica ipotesi criminosa (Cass., sez. VI, 16 aprile 1980, n. 4907, in *Riv. pen.*, 1980, 892);

— ove all'imputato sia stato contestato il reato di truffa commesso ai danni di un ente pubblico rivestendo la qualità di pubblico ufficiale, non viola il principio della correlazione tra accusa e sentenza il giudice che pronunci condanna per il delitto di peculato, trattandosi di una tipica ipotesi di mutamento del titolo del reato che resta invariato negli estremi essenziali del fatto, giacché il peculato non è altro che una appropriazione indebita qualificata, che ben può essere ritenuta, senza violare il predetto principio, rispetto alla contestazione della truffa in quanto fattispecie in rapporto di *minus ad maius*: identica *ratio* sussiste in quello tra peculato e truffa aggravata dalle indicate circostanze (Cass., sez. I, 27 giugno 1978, imp. Picciotti, in *Giust. pen.*, 1979, 11, 681).

Nel progetto di codice di procedura penale elaborato dalla commissione ministeriale nominata con d.m. 18 settembre 1974 e presieduta dal prof. Gian Domenico Pisapia (ed. Istituto Poligrafico dello Stato, 1978) la disciplina dell'istituto della correlazione fra sentenza e accusa contestata presenta alcune innovazioni.

Ferma restando la distinzione tra « fatto [...] diverso da come [...] descritto nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio » e « fatto nuovo non enunciato nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio », le novità degne di rilievo appaiono le seguenti:

1) qualora nel corso del dibattimento il fatto venga a risultare diverso da come descritto nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio,

dimento che fosse preso di iniziativa del giudice senza il contraddittorio dovuto, ma è evidente del pari che nel processo dinanzi al tribunale le parti accettarono di fatto la riunione, senza sollevare alcuna eccezione. Non solo, ma la difesa e l'accusa espressero le loro conclusioni e la difesa svolse tutta quanta la sua attività anche in ordine al processo informalmente riunito; come è agevole riscontrare in ogni parte degli atti del dibattimento a partire dalla contestazione delle imputazioni e dall'interrogatorio degl'imputati. Ciò tanto più che la riunione si risolse, come era ovvio sin dall'inizio, a favore degli imputati, ai quali fu riconosciuta la continuazione tra i fatti predetti, con una sensibile diminuzione della pena che avrebbero potuto riportare se i procedimenti non fossero stati riuniti.

Sicché quel consenso iniziale che non vi era stato si è tradotto in una formale e sostanziale acquiescenza da parte della difesa, presente al processo senza eccepire alcunché. Va infine ricordato che trattasi, contra-

il presidente (o il pretore nell'ipotesi di giudizio pretorile), purché la cognizione non appartenga a un giudice di competenza superiore o speciale, procede, a richiesta del pubblico ministero, alla relativa contestazione;

2) qualora nel corso del dibattimento emerga a carico dell'imputato un « fatto nuovo » non enunciato nella ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio, per il quale si debba procedere di ufficio e non si tratti di reato concorrente a norma del primo comma dell'art. 81 del codice penale, il secondo comma dell'art. 491 del progetto consente al presidente (o al pretore), qualora il pubblico ministero ne faccia richiesta e vi sia il consenso dell'imputato presente, alla immediata contestazione, salvo il diritto dell'imputato di richiedere un termine a difesa;

3) quando il pubblico ministero chiede che siano contestati all'imputato contumace o assente un reato concorrente a norma del primo comma dell'art. 81 del codice penale ovvero una circostanza aggravante o il fatto risultato diverso da come descritto nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio, il presidente (o il pretore) provvede alla contestazione disponendo che all'imputato sia notificato l'estratto del verbale del dibattimento da cui risultano la richiesta del pubblico ministero ed il provvedimento emesso in udienza.

Nel progetto la normativa dell'istituto in esame è contenuta negli articoli dal 489 al 494 del capo IV (« Nuove contestazioni »), titolo II, del libro VIII.

Essi dispongono:

art. 489 (diversità del fatto risultante dal dibattimento).

Se nel corso del dibattimento il fatto risulta diverso da come è descritto nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio, il presidente, purché la cognizione non appartenga a un giudice di competenza superiore o speciale, procede, a richiesta del pubblico ministero, alla relativa contestazione.

art. 490 (reato concorrente e circostanze aggravanti risultanti dal dibattimento).

Qualora nel corso del dibattimento emerga un reato concorrente a norma del primo comma dell'art. 81 del codice penale ovvero una circostanza aggravante e non ve ne sia menzione nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio, il presidente, a richiesta del pubblico ministero, contesta il reato

riamente a quanto assume la difesa, di provvedimento non ricorribile, sia per il principio della tassatività delle impugnazioni, sia per il contenuto ordinatorio che esso assume, diretto alla sollecita definizione dei processi ed alla economia dei giudizi.

Infondato è anche il secondo motivo di ricorso con il quale si eccipisce la violazione dell'art. 477 cod. proc. pen. L'art. 10 della legge n. 1322 del 1952 (che peraltro non risulta richiamato) si colloca come norma di applicazione di tipo sanzionatorio, rispetto a fattispecie già esistenti, tanto che, a leggerla attentamente, si comprende come essa sia stata posta per fissare le conseguenze ulteriori ed imprescindibili della affermazione di responsabilità, sia dal punto di vista più strettamente penalistico, quali la sanzione e la confisca, sia dal punto di vista patrimoniale, come recupero maggiorato dei diritti erariali evasi.

E non è possibile parlare di violazione dell'art. 477 cod. proc. pen., sia perché risulta contestata regolarmente la norma incriminatrice violata, l'art. 107 della legge doganale, sia perché l'art. 10 della legge n. 1322,

o la circostanza all'imputato, purché la cognizione non appartenga a un giudice di competenza superiore o speciale.

art. 491 (fatto nuovo risultante dal dibattimento).

Fuori dei casi previsti dagli articoli precedenti il pubblico ministero procede nelle forme ordinarie se nel corso del dibattimento risulta a carico dell'imputato un fatto nuovo non enunciato nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio e per il quale si debba procedere di ufficio.

Tuttavia, qualora il pubblico ministero ne faccia richiesta, il presidente, se vi è consenso dell'imputato presente e non ne deriva pregiudizio per la speditezza dei procedimenti, provvede a norma degli artt. 490 e 492.

art. 492 (diritti delle parti).

Fuori del caso in cui la contestazione prevista dagli articoli precedenti abbia per oggetto la recidiva, il presidente informa l'imputato che può chiedere un termine a difesa.

Se l'imputato ne fa richiesta, il presidente sospende il dibattimento per un tempo inferiore a cinque giorni.

Nei casi previsti negli articoli precedenti, il presidente dispone la citazione della persona offesa osservando un termine non inferiore a cinque giorni.

art. 493 (nuove contestazioni all'imputato contumace o assente).

Quando il pubblico ministero chiede che siano contestati all'imputato contumace o assente fatti o circostanze indicati negli artt. 489 e 490, il presidente provvede alla contestazione disponendo che all'imputato sia notificato l'estratto del verbale del dibattimento da cui risultano la richiesta del pubblico ministero ed il provvedimento in udienza.

In tal caso il presidente sospende il dibattimento e fissa una nuova udienza per la prosecuzione, osservando i termini indicati nell'articolo precedente.

art. 494 (nullità della sentenza per difetto di contestazione).

L'inosservanza delle disposizioni previste in questo capo è causa di nullità della sentenza.

tra l'altro, ripete pedissequamente la sanzione contenuta già nell'art. 107 della legge doganale. L'espressione « dal doppio al decuplo dei diritti evasi » è equivalente a quella « non minore di due e non maggiore di dieci volte » della legge doganale. Sicché, anche senza far riferimento alla nuova legge del 1952, le sanzioni sarebbero state le medesime.

Va aggiunto inoltre che, anche senza la contestazione della norma sanzionatoria, non vi sarebbe violazione dell'art. 477, essendo necessaria e sufficiente la contestazione dell'addebito, del fatto costituente reato, per porre in grado la difesa di esercitare compiutamente il suo mandato.

Ciò che interessa ai fini della contestazione è la descrizione concreta del fatto ipotizzato come reato dal legislatore, non delle conseguenze penali, che sono ricavabili dalla stessa legge una volta che sia stata verificata la corrispondenza del fatto incriminato alla ipotesi legale contestata regolarmente all'imputato. Ci si difende invero dall'accusa di avere commesso un determinato fatto e dalla sua descrizione giuridica,

La sentenza di condanna pronunciata per un fatto nuovo, per un reato concorrente o per una circostanza aggravante senza che siano state osservate le disposizioni degli articoli precedenti è nulla soltanto nella parte relativa al fatto nuovo, al reato concorrente e alla circostanza aggravante.

Sull'argomento nella relazione della commissione al progetto si legge:

« Da un lato, si è tenuto conto della esigenza di accentuare il divieto di retrocessione del processo a fasi o stati antecedenti, secondo una linea di tendenza già affermata sotto il codice vigente e resa ancor più attuale dal nuovo valore attribuito dalla legge delega al passaggio dalle fasi precedenti del processo a quella del dibattimento. È stata così — entro i limiti che saranno chiariti più avanti — inserita, tra le ipotesi di contestazione dibattimentale, anche quella del fatto diverso, che nel codice vigente è disciplinata nel capoverso dell'art. 477 ».

« Dall'altro lato, si è tenuto conto della esigenza, ugualmente avvertita, di non appesantire l'indagine dibattimentale con l'introduzione di nuovi temi di decisione accanto a quelli pervenuti attraverso le vie ordinarie se non quando ciò risultasse indispensabile per la inscindibilità delle questioni o comunque — senza pregiudizio per la difesa — vantaggioso per l'economia processuale. In questa prospettiva vanno lette le norme che disciplinano la contestazione del reato concorrente nel cui ambito una collocazione nuova è stata anche assegnata al reato continuato, per la diversa configurazione data a tale istituto con la legge n. 220 del 7 giugno 1974 ».

« Si è tenuto conto, infine, della necessità di assicurare spazio adeguato all'intervento della difesa, seguendo le direttive indicate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 11 del 29 gennaio 1971 e della opportunità di dare una esplicita regolamentazione all'ipotesi della contestazione all'imputato contumace o assente, in ordine alla quale, come è noto, sono state prospettate in dottrina e in giurisprudenza soluzioni contrastanti ».

« Nell'art. 489 si prevede l'ipotesi in cui nel corso del dibattimento il fatto risulti diverso da come descritto nell'ordinanza di giudizio immediato o di rinvio a giudizio e se ne disciplina la contestazione da parte del presidente su richiesta del pubblico ministero ».

non dalle sue conseguenze, che non costituiscono materia imprescindibile della contestazione, sicché non vi sarebbe in ogni caso nullità. La nullità desumibile dall'art. 412 segnala l'ipotesi dell'incertezza del titolo di reato contestato, non delle conseguenze sanzionatorie di esso, tant'è che anche ai sensi dell'art. 477 è consentito perfino dare una definizione giuridica più grave di quella ipotizzata, immutabile dovendo essere esclusivamente la descrizione del fatto oggettivamente contestato.

Superate quindi le eccezioni di carattere processuale proposte con il terzo ed il quinto motivo di ricorso, può passarsi all'esame dei motivi che attengono alla motivazione della sentenza. Al riguardo non si riscontrano le lamentate carenze di motivazione della sentenza impugnata. I giudici di merito hanno infatti, con ragionamento immune da vizi logici e giuridici, indicato le ragioni per le quali non era credibile in alcun modo l'assunto del Bellini e comunque chiarito come in ogni caso non potesse essere esclusa la disponibilità del capannone da parte dei fratelli Pievani.

« La norma riflette una scelta raggiunta non senza dissensi in seno alla Commissione, parte della quale si è espressa per il mantenimento della disciplina vigente, così come suggerito anche dalla Commissione consultiva, secondo cui in caso di diversità del fatto gli atti vanno restituiti al pubblico ministero perché proceda con le forme ordinarie (art. 477, secondo comma, del codice vigente). A fondamento di questa tesi è stato soprattutto posto in rilievo il particolare valore che assume nella struttura del nuovo processo, tutto imperniato sul dibattimento, la preventiva precisazione della imputazione e la sua stabilità. È sembrata, tuttavia, prevalente la considerazione che un ritorno del processo alle fasi anteriori nessun vantaggio avrebbe apportato né ai fini dell'accertamento né ai fini della garanzia difensiva, attese le possibilità limitatissime di acquisire materiale probatorio prima del dibattimento e la possibilità di assicurare in questa fase un concreto intervento della difesa ».

« La nuova disciplina non si riferisce, ovviamente, a quelle ipotesi di diversità assoluta del fatto, nelle quali si è in presenza di un "altro fatto" e non di un "fatto diverso" in alcuno dei suoi elementi. Comunque, per eliminare incertezze al riguardo è stata adottata una formula meno lata di quella contenuta nell'art. 477: con la locuzione "fatto diverso da come descritto" si è inteso appunto porre l'accento sulla necessità, per l'applicazione della norma, che il fatto originariamente contestato all'imputato, in seguito al dibattimento, resti inalterato nel suo nucleo essenziale. Tale formulazione è stata, sia pure a maggioranza dei componenti della Commissione, ritenuta idonea a superare le difficoltà logiche di una precisa distinzione tra le varie ipotesi di diversità del fatto, sottolineate dalla Commissione consultiva ».

« Con l'art. 490, corrispondente al vigente art. 445, si è inteso risolvere in senso restrittivo il contrasto affiorato in dottrina ed in giurisprudenza sulla interpretazione della formula vigente che si riferisce genericamente al reato concorrente. Si è esplicitamente limitata, infatti, la contestazione dibattimentale al solo caso del concorso formale. La disciplina è rimasta nella restante parte inalterata, con la sola esclusione della continuazione di reato, assimilata al concorso materiale, in considerazione della diversa fisionomia assunta dall'istituto con la legge n. 220 del 1974, richiamata in premessa ».

Per quanto attiene all'uso di un collante non autorizzato, la critica mossa alla sentenza impugnata non ha fondamento perché si muove dal presupposto che l'amministrazione finanziaria non avesse prescritto l'uso di alcun collante, circostanza che la sentenza dimostra come non vera, facendo riferimento a precise istruzioni degli uffici finanziari e alla prescrizione di un collante, il Pecacol, al quale si è già accennato in narrativa. Non costituisce poi travisamento del fatto l'aver i giudici in sentenza detto che il capannone distava dallo stabilimento 100 metri, mentre si assume trattarsi di duecento metri. Ciò perché, a prescindere da ogni accertamento sulla reale misura, nella sentenza si parla di distanza in linea d'aria, che è cosa ovviamente non solo ben diversa, ma anche collimante con le affermazioni contenute in sentenza. Né è smontabile l'affermazione che nessuno poteva sfuggire dalla zona con il rilievo che alcune persone fuggirono all'atto dell'intervento della Guardia di finanza, perché la tesi dell'accusa è proprio che le persone fuggite trovarono ricetto nello stabilimento per liquori, di fatto condotto dal Pievani Beniamino.

«L'art. 491 consta di due distinti commi; nel primo, è stata riprodotta la formula dell'art. 444 codice vigente, secondo cui quando risulta nel dibattimento un nuovo fatto preveduto dalla legge come reato il pubblico ministero procede nelle forme ordinarie. A questa, che costituisce la regola generale, sono state introdotte due eccezioni: una riguarda il caso in cui il nuovo fatto configuri una ipotesi di concorso formale, al quale è riservata apposita disciplina con l'articolo precedente; l'altra eccezione, disciplinata nel secondo comma, concerne la possibilità della contestazione dibattimentale anche in caso di concorso materiale di reati, purché, oltre alla richiesta del pubblico ministero, vi sia il consenso dell'imputato e l'assenza di un pregiudizio alla speditezza del procedimento».

Tornando alla sentenza che si annota, il Supremo Collegio afferma essere stata, nella fattispecie, esattamente contestata la norma incriminatrice.

Siffatta affermazione, se, come appresso si dirà, in considerazione del risultato pratico, non può che essere condivisa, suscita qualche perplessità se considerata su un piano di assoluta ortodossia di riferimento normativo.

Vero è infatti che, come accennato, secondo il principio informatore della contestazione dell'accusa si deve avere riguardo alla specificazione del fatto contenuta nel capo di imputazione e a tutto il complesso degli elementi portati a conoscenza dall'imputato più che alla enunciazione delle norme legislative che si assumono violate, per cui l'omessa o erronea indicazione di tali norme non produce nullità del decreto di citazione quando il fatto sia stato contestato nel suo esatto contenuto materiale in modo che su di esso e sulle sue caratteristiche non possa essere insorto equivoco (Cass., sez. V, 12 giugno 1979, ric. Garau in *Giust. pen.*, 1980, III, 431, 318; Cass., sez. IV, 24 maggio 1978, ric. Gualenzi *ivi*, 1979, III, 459, 394; Cass., sez. III, 26 ottobre 1976, ric. Tombacco; Cass., sez. VI, 1° dicembre 1975, n. 2117).

Però, su un piano di rigore formale e di stretta aderenza ad una ricerca normativa specifica per la fattispecie, deve osservarsi che la contestazione, quale norma incriminatrice, dell'art. 107 della legge doganale del 1940 non appare del tutto esatta sia perché tale norma contempla una figura di delitto

Che poi tra costoro vi fosse anche il Pedemonti, assolto per insufficienza di prove dal tribunale, è cosa che non rileva né sotto il profilo processuale, né sotto quella della contraddizione. La sentenza di appello (non va dimenticato che la sentenza non era stata impugnata dal P.M.) dà atto dell'impossibilità di pervenire alla assoluzione con formula ampia di costui, sottolineando gli elementi di accusa assai rilevanti, per effetto dei quali il giudizio della Corte di appello appare assai severo. Da tale discorso non si può desumere alcun serio elemento che possa portare al proscioglimento del Pievani, sicché sul piano logico il relativo discorso non può essere opposto in questa sede.

Tutto ciò senza considerare che le censure mosse alla sentenza impugnata rimangono per buona parte allo stadio di apprezzamento della prova (così dicasi per il rintraccio dell'etichetta, ben diversamente e sagacemente valutato in sentenza) e non sono ammissibili in questa sede di legittimità, per cui è discutibile addirittura la proponibilità delle stesse.

Per questo e per altre ragioni innanzi esposte, il ricorso deve ritenersi infondato e va rigettato.

Rimane da ultimo la questione della continuazione proposta con i motivi aggiunti.

di contrabbando doganale a condotta libera avente per elemento materiale la sottrazione della merce estera al sistema di controllo istituito per l'accertamento dei diritti di confine, sia perché all'epoca del fatto contestato (8 marzo 1973) non era più vigente essendo entrato in vigore il testo unico delle disposizioni legislative in materia doganale approvato con d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, sia perché in materia di sottrazione di spiriti al pagamento dei diritti erariali previsti, andava tenuta presente la disposizione contenuta nell'art. 10 del d.l. 30 ottobre 1952, n. 1322 (vigilanza sulla produzione e sul commercio delle materie prime alcooligene e modifica di alcune disposizioni sulla produzione dei liquori) convertito con modifiche nella legge 20 dicembre 1952, n. 2384.

Comunque, in considerazione del risultato pratico sotto il profilo delle conseguenze del fatto criminoso contestato, cui conducono le norme indicate per la identità delle previsioni sanzionatorie, può convenirsi con la S.C. circa l'insussistenza di violazione dell'art. 477 cod. proc. pen., atteso che, come osserva la stessa Corte « ci si difende dall'accusa di avere commesso un determinato fatto e dalla sua descrizione giuridica, non dalle sue conseguenze, che non costituiscono materia imprescindibile della contestazione ».

Circa le conseguenze sanzionatorie sussiste effettivamente identità delle pene e delle misure di sicurezza patrimoniali previste negli artt. 107 e segg. legge doganale del 1940, negli artt. 292 e segg. del t.u. delle disposizioni doganali del 1973 e nell'art. 10 del d.l. 30 ottobre 1952, n. 1322 (l'espressione « dal doppio al decuplo dei diritti evasi » equivale a quella « non minore di due e non maggiore di dieci volte », e sia la violazione dell'art. 107 (ora 292) che quella dell'art. 10 comportano sia la confisca della merce sequestrata e dei mezzi adoperati per porre in essere o tentare di porre in essere la sottrazione delle stesse al pagamento dei prescritti diritti erariali, salvo il caso della loro appar-

Al riguardo deve essere osservato che, come hanno ritenuto le sezioni unite di questa suprema corte, non è possibile addurre in sede di legittimità la continuazione quando essa era allegabile in sede di merito.

Ferma questa premessa, deve rilevarsi che le sentenze dei due gradi di giudizio relativi al presente procedimento e a quello in ordine al quale si vorrebbe applicata la continuazione sono in sostanza pressoché coeve. Quella del tribunale di Bergamo sono rispettivamente del 21 marzo e del 22 aprile 1977, quelle della corte di appello di Brescia rispettivamente del 31 marzo e del 25 maggio 1978, sicché i processi sono stati svolti nella stessa fase e per congrui periodi di tempo.

Ciò non senza considerare che è lo stesso ricorrente a far presente che, dinanzi al Tribunale e prima della riunione contestata il presente procedimento era di fatto riunito ad altro processo.

Ultimo e definitivo argomento la distanza di tempo notevole tra i due fatti che, almeno in via preliminare, rende assai problematica l'esistenza dei presupposti della continuazione.

I ricorsi vanno pertanto rigettati con le conseguenze di legge anche civilistiche. (*omissis*)

tenenza a persone estranee al reato, che l'obbligo del pagamento dei tributi evasi). Inoltre, sia il t.u. del 1973 (come la legge doganale del 1940) sia l'art. 10 del d.l. 30 ottobre 1952, n. 1322, stabiliscono l'equiparazione del contrabbando tentato a quello consumato.

Non si può infine condividere l'affermazione della S.C. secondo cui l'art. 10 citato si pone come norma di tipo esclusivamente sanzionatorio.

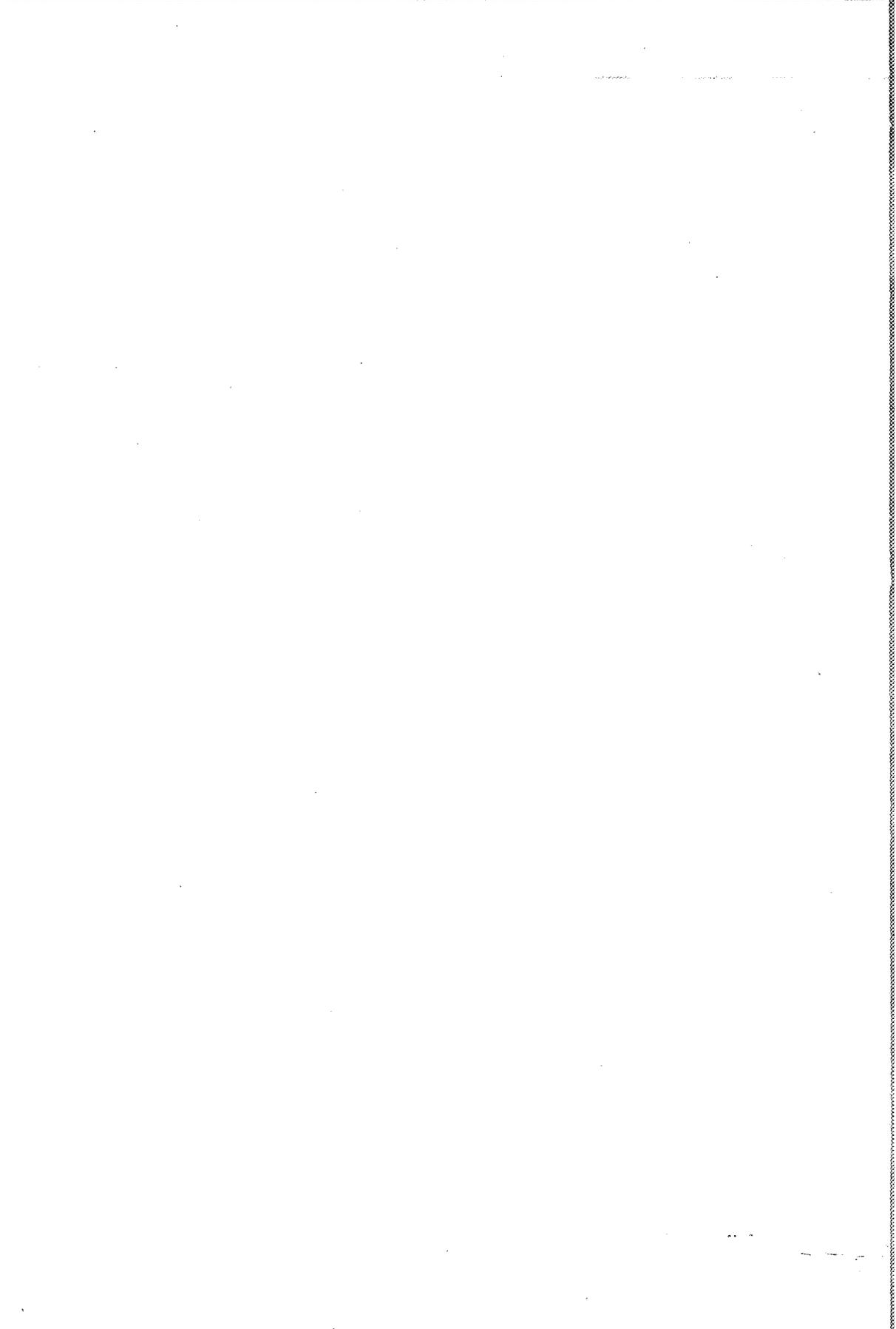
L'art. 10 è del seguente tenore: « Chiunque sottrae o tenta di sottrarre con qualunque mezzo lo spirito al pagamento dei prescritti diritti erariali è punito con la multa dal doppio al decuplo dell'importo dei diritti dovuti.

« Lo spirito sottratto o che si tenti di sottrarre e i mezzi adoperati per commettere la frode sono soggetti a confisca, a termini della legge doganale e in deroga alle disposizioni dell'art. 240 del codice penale ».

È di tutta evidenza quindi che non ci troviamo di fronte ad una norma imperfetta, ma ad una vera e propria norma incriminatrice, ad una norma cioè che col vietare un'azione, con la minaccia della pena, « incrimina » tale azione, conferendole il carattere di reato, con le relative conseguenze giuridiche. Si tratta altresì di una norma che si innesta in un contesto di natura specializzante, da ritenersi rimasto in vigore dopo l'approvazione del t.u. n. 43 del 1973.

(2) Il S.C., a Sezioni Unite, con la decisione 18 giugno 1979, n. 5519, oltre al principio enunciato nella massima, ha anche affermato che la richiesta di applicazione in sede di legittimità della continuazione implica l'onere dell'imputato di allegare gli elementi soggettivi ed oggettivi che consentano di stabilire la sussistenza o meno della unicità del disegno criminoso.

NICOLA BRUNI



PARTE SECONDA

ARTICLE 1000

LEGISLAZIONE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

Codice civile, art. 314/17, primo comma, nella parte in cui anche quando l'adozione ordinaria è pronunciata da giudice diverso da quello competente per l'adozione speciale, dispone che lo stato di adottabilità cessa per adozione ordinaria.

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 11, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

d.l. 27 giugno 1967, n. 460, art. 5 [conv. in legge 28 luglio 1967, n. 628].

Sentenza n. 4 del 28 gennaio 1981, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge reg. toscana 4 luglio 1974, n. 35, art. 51, quarto comma, nella parte in cui demanda alle amministrazioni comunali l'esercizio del potere di ritiro della licenza di caccia.

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 14.

legge reg. toscana 5 settembre 1978, n. 60, nella parte in cui, sostituendo il quarto comma dell'art. 51 della legge regionale n. 35 del 1974, demanda alle amministrazioni comunali l'esercizio del potere di ritiro della licenza di caccia.

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 14, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

II - QUESTIONI NON FONDATE

Codice civile, art. 2948, n. 4 (art. 136 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 13, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 13.

codice penale, art. 372 (art. 21 della Costituzione).

Sentenza 28 gennaio 1981, n. 1, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

codice penale art. 684 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 16, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

codice penale art. 684 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 18, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

codice di procedura penale art. 164 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 18, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

codice di procedura penale, art. 164, n. 3 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 16, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

codice di procedura penale, artt. 348, comma secondo, e 351 (art. 21 della Costituzione).

Sentenza 28 gennaio 1981, n. 1, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

codice di procedura penale, art. 351 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 28 gennaio 1981, n. 1, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

codice di procedura penale, art. 425, comma primo (artt. 1, comma secondo, 2, comma primo, 3, comma primo, e 31, comma secondo, della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 17, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 16 (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 16, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

r.d.l. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 16 (artt. 1, comma secondo, 2, comma primo, 3, comma primo, e 31, comma secondo, della Costituzione).

Sentenza 10 febbraio 1981, n. 17, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

legge 1° dicembre 1956, n. 1426, artt. 2, 3 e 4 (artt. 53, primo comma, e 108, secondo comma, della Costituzione).

(Sentenza 28 gennaio 1981, n. 2, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 3 febbraio 1963, n. 69, art. 2 (art. 21 della Costituzione).

Sentenza 28 gennaio 1981, n. 1, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1079, tabella unica degli stipendi, quadro II, sezione D (art. 76 della Costituzione).

(Sentenza 10 febbraio 1981, n. 12.

III - QUESTIONI PROPOSTE

Codice civile, art. 244 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Bolzano, ordinanza 30 luglio 1980, n. 794, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

codice civile, art. 301, commi primo e terzo (artt. 2, 29, primo comma, e 30, primo e terzo comma della Costituzione).

Tribunale per i minorenni di Firenze, ordinanza 14 ottobre 1980, n. 835, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

codice di procedura civile, art. 429, comma terzo (art. 36 della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 20 maggio 1980, n. 855, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

Corte di cassazione, sezione unite civili, ordinanza 20 maggio 1980, n. 856, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

codice penale, art. 163 [modif. da d.l. 11 aprile 1974, n. 99, art. 11, conv. in legge 7 giugno 1974, n. 220] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 14 novembre 1980, n. 916, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

codice penale, art. 164 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Pistoia ordinanza 25 luglio 1980, n. 793, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

codice di procedura penale, art. 108, prima parte (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 9 ottobre 1980, n. 802, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

codice di procedura penale, art. 513, n. 2 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 7 luglio 1980, n. 864, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

r.d.l. 27 maggio 1923, n. 1324, art. 12 [conv. in legge 17 aprile 1925, n. 473] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 3 novembre 1980, n. 918, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

legge 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 27 e 28 (artt. 102, 103, 104 e 105 della Costituzione e VI disposizione di attuazione della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 7 maggio 1980, n. 805, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 16 giugno 1927, n. 1766, artt. 29 e 31 (artt. 3, 24, 41, 42, 43, 44, 101, 102, 104, 105 e 108 della Costituzione e VI disposizione di attuazione della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 7 maggio 1980, n. 805, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 10 luglio 1930, n. 1078, art. 1 (artt. 102, 103, 104 e 105 della Costituzione e VI disposizione di attuazione della Costituzione).

Pretore di Montefiascone, ordinanza 7 maggio 1980, n. 805, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 38 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Macerata, ordinanza 3 ottobre 1980, n. 807, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

r.d. 18 giugno 1931, n. 773, art. 156 (artt. 3, primo comma, 19, 20 e 21 della Costituzione).

Pretore di Portoferraio, ordinanza 15 aprile 1980, n. 837 *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

r.d. 20 luglio 1934, n. 1404, art. 9 (artt. 3, comma primo e secondo, 24, comma secondo, e 31 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 16 settembre 1980, n. 858, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 59 (art. 36 della Costituzione).

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 20 maggio 1980, n. 855, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

Corte di cassazione, sezioni unite civili, ordinanza 20 maggio 1980, n. 856, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 99, comma quinto (art. 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 9 aprile 1980, n. 811, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 31 gennaio 1949, n. 21, artt. 1 e 2 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 28 ottobre 1980, n. 851, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

legge 4 marzo 1952, n. 137, artt. 1 e 2 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 luglio 1980, n. 816, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

d.P.R. 28 dicembre 1952, n. 4160 (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Tribunale di Nuoro, ordinanza 18 aprile 1979, n. 711/1980, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

d.l. pres. reg. sic. 29 ottobre 1955, n. 6, artt. 121 e 122 [conv. con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16] (artt. 3, 103, comma secondo, e 108, comma primo, della Costituzione).

Corte dei conti, sezione giurisdizionale per la regione siciliana, ordinanza 5 dicembre 1979, n. 804/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.P.R. 18 luglio 1957, art. 5 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanza 28 ottobre 1980, n. 851, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 29, ultimo comma, e 243 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Udine, ordinanza 29 ottobre 1980, n. 852, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 184 bis (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di 2° grado di Teramo, ordinanza 4 aprile 1980, n. 776, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Sassari, ordinanze (quattro) 5 marzo, 12 febbraio, 19 marzo e 4 aprile 1980, nn. 795, 796, 797 e 798, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

Pretore di Arona, ordinanza 13 settembre 1980, n. 806, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

Pretore di Campobasso, ordinanza 17 settembre 1980, n. 873, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5] (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 18 ottobre 1980, n. 875, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 121 [modif. da legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5] (artt. 3 e 101 della Costituzione).

Pretore di Casteltermini, ordinanza 28 giugno 1980, n. 893, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

d.P.R. 12 febbraio 1962, n. 162, art. 76 (art. 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Brescia, ordinanza 19 giugno 1980, n. 778, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 1, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Larino, ordinanza 26 settembre 1980, n. 841, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

Pretore di Larino, ordinanza 26 settembre 1980, n. 842, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, comma secondo, lettera a) (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 24 ottobre 1980, n. 843, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13, comma quinto (artt. 3, commi primo e secondo, 24, commi primo e secondo, 38, commi secondo e quarto, e 36, comma primo, della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 22 ottobre 1980, n. 827, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76 (artt. 3, 41 e 41 della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanza 10 ottobre 1980, n. 814, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

Tribunale di Ravenna, ordinanze (cinque) 24 ottobre 1980, nn. 818, 819, 820, 821 e 822, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

Tribunale di Ravenna, ordinanza 4 novembre 1980, n. 867, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76 (artt. 76, 77 e 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Lecce, ordinanza 10 ottobre 1980, n. 815, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 22 ottobre 1980, n. 859, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 2 ottobre 1967, n. 895, artt. 2 e 7 [sost. da legge 14 ottobre 1974, n. 497, artt. 10 e 14] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Macerata, ordinanza 3 ottobre 1980, n. 807, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 2, comma primo, lettera c (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ordinanza 11 aprile 1980, n. 770, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 luglio 1980, n. 816, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 25 ottobre 1968, n. 1089, art. 18 (art. 81, comma quarto, della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 5 febbraio 1980, n. 829, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 24 ottobre 1980, n. 843, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

d.l. 28 agosto 1970, n. 622, art. 4, comma secondo [conv. in legge 19 ottobre 1970, n. 744] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 luglio 1980, n. 816, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6, comma primo e terzo (artt. 3, primo comma, 36 primo comma, 52, primo comma, 53 e 81, quarto comma, della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 23 settembre 1980, n. 813, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6, commi primo e terzo (artt. 3, comma primo, 52, comma primo, 53 e 81, comma quarto, della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 23 settembre 1980, n. 774, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

legge 29 ottobre 1971, n. 889, art. 17, comma terzo (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 1° settembre 1980, n. 735, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633, art. 58 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Massa Carrara, ordinanza 3 febbraio 1977, n. 823/1980, *G.U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 54 (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Padova, ordinanza 10 giugno 1980, n. 808, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 26 (art. 76 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 12 giugno 1980, n. 828, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 39 (artt. 3, 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Padova, ordinanza 10 giugno 1980, n. 808, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 39, comma primo (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bari, ordinanze (due) 1° marzo 1980, nn. 780 e 781, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44 (artt. 3, 24 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Massa Carrara, ordinanza 7 ottobre 1976, n. 785/1980, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, art. 6, comma secondo (art. 53, comma primo, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Pordenone, ordinanza 10 giugno 1980, n. 825, *G.U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 643, artt. 6 e 14 [modif. da d.P.R. 23 dicembre 1974, n. 688] (art. 53, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Massa Carrara, ordinanza 1° giugno 1977, n. 824/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 1, 183 e 195 (artt. 3, 21 e 43 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 18 novembre 1980, n. 37/1981, *G.U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195, 334 [modif. da legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45] (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 12 giugno 1980, n. 838, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 16 aprile 1973, n. 171, artt. 23 e 25 (art. 81, comma quarto, della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 5 febbraio 1980, n. 829, *G.U.* 13 febbraio 1981, n. 44.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 10 e 15 (3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 26 aprile 1980, n. 898, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Larino, ordinanza 29 febbraio 1980, n. 784, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 1 (artt. 3, 35 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Larino, ordinanze (tre) 7 novembre 1979, nn. 761, 762 e 763/1980, *G.U.* 7 gennaio 1980, n. 6.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, artt. 1, 4, 7, commi primo, secondo e quarto, e 11 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Pistoia, ordinanze (sette) 12 giugno 1979, nn. 844, 845, 846, 847, 848, 849 e 850/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 39, comma primo (artt. 24 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Bari, ordinanze (due) 1° marzo 1980, nn. 780 e 781, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, art. 42 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria centrale di Roma, ordinanza 11 febbraio 1980, n. 840, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 46 e 47 (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ivrea, ordinanza 12 marzo 1980, n. 782, *G.U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

legge 27 ottobre 1973, n. 628, artt. 8, 9 e 10 (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione quarta giurisdizionale, ordinanza 8 gennaio 1980, n. 817, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 12 dicembre 1973, n. 922, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 luglio 1986, n. 816, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 18 dicembre 1973, n. 877 (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Treviso, ordinanza 10 luglio 1980, n. 775, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

Corte di cassazione, ordinanza 28 maggio 1980, n. 783, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

Pretore di Treviso, ordinanza 29 settembre 1980, n. 810, *G.U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

Pretore di Piacenza, ordinanza 13 ottobre 1980, n. 833, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

Pretore di Pistoia, ordinanza 5 novembre 1980, n. 886, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

legge reg. lombarda 12 agosto 1974, n. 45, art. 1 (art. 117 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ordinanza 18 maggio 1979, n. 773/1980, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 4 comma secondo (art. 25 della Costituzione).

Tribunale di Milano, ordinanza 5 novembre 1979, n. 786/1980, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 5, commi quarto e sesto (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Poggibonsi, ordinanza 17 luglio 1980, n. 826, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

legge 19 maggio 1975, n. 151, art. 95 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Bolzano, ordinanza 30 luglio 1980, n. 794, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge 18 luglio 1975, n. 356, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 luglio 1980, n. 816, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 2 dicembre 1975, n. 576, art. 8 (artt. 3, 29 e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 4 giugno 1980, n. 812, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge reg. Emilia-Romagna 26 gennaio 1976, n. 8, artt. 4, 5, 7, 9 e 10 [modif. da legge reg. 26 gennaio 1977, n. 4] (art. 117 della Costituzione).

Tribunale di Bologna, ordinanza 30 settembre 1980, n. 863, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Treviglio, ordinanza 2 aprile 1980, n. 769, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

Pretore di Asti, ordinanza 19 settembre 1980, n. 789, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

Pretore di Piana degli Albanesi, ordinanza 25 marzo 1980, n. 790, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

Pretore di Montepulciano, ordinanza 13 ottobre 1980, n. 836, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

Pretore di Civitavecchia, ordinanza 14 novembre 1980, n. 892, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

legge 10 maggio 1976, n. 319, art. 25 (art. 27 della Costituzione).

Tribunale di Como, ordinanza 31 marzo 1980, n. 803, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge 19 maggio 1976, n. 326, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanza 18 luglio 1980, n. 816, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, commi primo e secondo (artt. 3 e 25 della Costituzione).

Commissione tributaria di 1° grado di Pistoia; ordinanza 13 marzo 1979, n. 839, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, comma terzo (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 26 aprile 1980, n. 898, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, n.c. (artt. 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Massa Carrara, ordinanza 29 giugno 1979, n. 865/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, n.c. (artt. 3, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Napoli, ordinanza 20 maggio 1980, n. 772, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

legge 12 novembre 1976, n. 751, art. 1, n.c. (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Piacenza, ordinanze (due) 16 e 15 novembre 1979, nn. 860 e 861/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

Commissione tributaria di primo grado di Piacenza, ordinanza 15 novembre 1979, n. 862/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

legge 12 novembre 1976, n. 751, artt. 1, n.c., e 3, n.c. (artt. 2, 3, 29, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Novara, ordinanza 20 aprile 1979, n. 834/1980, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.l. 10 dicembre 1976, n. 798, art. 1, comma terzo [conv. in legge 8 febbraio 1977, n. 16] (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Cagliari, ordinanza 19 luglio 1980, n. 869, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 28 gennaio 1977, n. 10, artt. 1 e 4 (art. 42 della Costituzione).

Tribunale di Livorno, ordinanza 14 novembre 1980, n. 894, *G.U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 13 aprile 1977, n. 114, artt. 4, 5, comma primo, 17 e 20 (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 26 aprile 1980, n. 898, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 22, 113, 114, tabella B n. 2 (artt. 76, 117 e 118 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 3 luglio 1980, n. 857, *G.U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

legge 8 agosto 1977, n. 513, artt. 27, comma secondo, e 28 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Piacenza, ordinanza 18 settembre 1980, n. 768, *G.U.* 7 gennaio 1981, n. 6.

legge 3 gennaio 1978, n. 1, art. 5, ultimo comma (artt. 3, 24, 100, primo comma, 103, primo comma, 113 e 125, secondo comma, della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione quinta giurisdizionale, ordinanza 4 luglio 1980, n. 866, *G. U.* 23 febbraio 1981, n. 56.

legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, commi primo, secondo e terzo (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 8 ottobre 1980, n. 809, *G. U.* 4 febbraio 1981, n. 34.

legge 22 maggio 1978, n. 194, artt. 22, comma terzo, 4, 5, commi terzo e quarto, 8, ultimo comma (artt. 2, 30 primo comma, 31 secondo comma e 32 primo comma della Costituzione).

Corte d'appello di Firenze, sezione istruttoria, ordinanza 14 ottobre 1980, n. 868, *G. U.* 17 febbraio 1981, n. 48.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 13, penultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Grugliasco, ordinanza 31 luglio 1980, n. 792, *G. U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59 (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Pescasseroli, ordinanza 3 ottobre 1980, n. 801, *G. U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 59, n. 1 (artt. 3, 35 e 41 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Diano Marina, ordinanza 18 giugno 1980, n. 779, *G. U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 73 [modif. da d.l. 30 gennaio 1979, n. 21, art. 1-bis] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Castrovillari, ordinanze (due) 21 ottobre 1980, nn. 830 e 831, *G. U.* 28 gennaio 1981, n. 27.

legge 3 agosto 1978, n. 405 (artt. 55 e segg., 70 e segg., 79 e segg., 83 e segg., 101 e segg., e 3 della Costituzione).

Pretore di Nardò, ordinanza 30 agosto 1980, n. 800, *G. U.* 11 febbraio 1981, n. 4).

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 2, lettera c) (artt. 55 e segg., 70 e segg., 79 e segg., 83 e segg., 101 e segg., e 3 della Costituzione).

Pretore di Nardò, ordinanza 30 agosto 1980, n. 800, *G. U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 3, lettera d) (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Modena, ordinanza 3 luglio 1980, n. 788, *G. U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge reg. Abruzzo 28 dicembre 1978, n. 87, art. 1 B (art. 117 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Abruzzo, ordinanza 7 dicembre 1979, n. 872/1980, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge reg. Sicilia 14 settembre 1979, n. 212, art. 24, comma primo (artt. 51 e 3 della Costituzione).

Tribunale di Catania, ordinanza 10 ottobre 1980, n. 832, *G.U.* 25 febbraio 1981, n. 56.

legge 20 marzo 1980, n. 77, art. 6, comma secondo (artt. 3, 24, 102, comma primo, 104, comma primo, della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 20 maggio 1980, n. 777, *G.U.* 14 gennaio 1981, n. 13.

legge reg. Veneto appr. 2 aprile 1980, riappr. il 18 dicembre 1980 (artt. 3, 36, 97, e 119 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 10 gennaio 1981, n. 1, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge reg. Campania appr. il 23 aprile 1980, riappr. il 30 dicembre 1980 (art. 117 della Costituzione).

Presidente del Consiglio dei Ministri, ricorso 26 gennaio 1981, n. 3, *G.U.* 11 febbraio 1981, n. 41.

legge reg. siciliana 23 dicembre 1980 (artt. 51 e 97 della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 10 gennaio 1981, n. 2, *G.U.* 21 gennaio 1981, n. 20.

legge reg. siciliana appr. il 22 gennaio 1981, artt. 9, 10 e 11 (artt. 51, 97 e 128 della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 6 febbraio 1981, n. 4, *G.U.* 17 febbraio 1981, n. 48.