

ANNO XXXIV N. 1

GENNAIO-FEBBRAIO 1982

RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



Pubblicazione bimestrale di servizio

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO
ROMA 1982

ABBONAMENTI

ANNO L. 25.600

UN NUMERO SEPARATO » 4.700

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

(3219096) 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)	» 44
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo)	» 76
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Adriano Rossi e Antonio Catricolà)	» 91
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura dell'avv. Raffaele Tamiozzo)	» —
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Baffie)	» 121
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria)	» 193
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avvocati Paolo di Tarsia di Belmonte e Nicola Bruni)	212

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

QUESTIONI	pag. 1
LEGISLAZIONE	» 27

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:

UGO GARGIULO

CORRISPONDENTI DELLA RASSEGNA
DELEGATI PRESSO LE SINGOLE AVVOCATURE

Avvocati

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

ARTICOLI, NOTE, OSSERVAZIONI, QUESTIONI

- F. FAVARA, *Il primo centenario dell'Avvocatura dello Stato spagnola* II, 1
- G. STERI, *Considerazioni sul diritto di proprietà nella normativa sull'edificabilità dei suoli* II, 5

PARTE PRIMA

INDICE ANALITICO - ALFABETICO DELLA GIURISPRUDENZA

ACQUE

- Ricorsi avverso il piano regolatore generale degli acquedotti - Giurisdizione del Tribunale superiore A.A.P., 193.

AGRICOLTURA E FORESTE

- Affitto di fondi rustici - Estensione dell'affitto a tutte le colture del fondo - Mancata deroga per i contratti in corso - Violazione del principio di eguaglianza, 5.

APPALTO

- Concorso di Enti nell'esecuzione dell'opera pubblica - Aggiudicazione - Approvazione da parte dell'Ente affidante - Scadenza del termine - Diritto di recesso dell'aggiudicatario - Insussistenza, 207.

ARBITRATO

- Compromesso e clausola compromissoria - Controversie deferibili agli arbitri - Riforma agraria - Controversia sul recesso dal rapporto di assegnazione di terreni - Clausola compromissoria - Nullità, 199.
- Rapporto tra arbitri e giudice amministrativo - Questione di giurisdizione - Configurabilità, 199.

COMMERCIO

- Rivendita di giornali - Disciplina del commercio al minuto - Applicabilità, 93.

COMUNI

- Controlli diversi da quelli di cui all'art. 130 Cost. - Presupposti di legittimità costituzionale - Approvazione della commissione di controllo per la finanza locale - Assenza di criteri determinati per legge - Illegittimità costituzionale, 1.

COMUNITA EUROPEE

- Agricoltura - Organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli - Esportazione verso Paesi terzi - Restituzione all'esportazione - Condizioni - Libera pratica nel Paese terzo, 44.
- Agricoltura - Organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli - Esportazione verso Paesi terzi - Restituzione dall'esportazione - Diritto soggettivo Tutelabilità davanti al giudice ordinario, 44.
- Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE - Attribuzioni rispettive del giudice nazionale e della Corte di giustizia, 61.
- Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE - Questione relativa a normativa di Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio - Ammissibilità - Poteri della Corte di giustizia, 61.
- Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE - Questione relativa a normativa di Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio - Chiamata in causa dello Stato membro diverso dinanzi al giudice nazionale - Diritto comunitario - Indifferenza, 61.
- Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE - Richiesta da parte di un giudice di uno degli Stati membri - Poteri di verifica della Corte - Limiti, 70.
- Libera circolazione dei lavoratori - Vantaggi sociali - Mutui per la nascita di figli, 70.
- Unione doganale - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Denominazio-

- ne dei prodotti - Effetti - Aceto: varietà - Tutela dei consumatori, con nota di P.G. FERRI, 53.
- Unione doganale - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Divieto - Eccezioni - Limiti - Fattispecie (commercializzazione di aceti di origine agricola non di vino), con nota di P.G. FERRI, 53.
 - Unione doganale - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Divieto - Portata, con nota di P.G. FERRI, 53.

CORTE COSTITUZIONALE

- Conflitto di attribuzione - Comitato regionale di controllo - Non è legittimato a sollevare conflitto, 2.
- Principio di eguaglianza - Va rapportato a norma generale e non a norma derogatoria, 5.

COSTITUZIONE DELLA REPUBBLICA

- Libertà di associazione - Inquadramento ex lege in associazione ente pubblico - Legittimità costituzionale, 35.

DEMANIO

- Canoni di concessione - Natura patrimoniale - Prescrizione triennale - Inapplicabilità, 203.
- Demanio marittimo - Concessioni destinate a costruzioni di durata ultrannuale - Canone - Determinazione, 204.
- Demanio marittimo - Contestazione sulla natura e sui confini - Poteri del giudice ordinario, 196.

ESPROPRIAZIONE PER P. U.

- Azioni di danni - Opposizione a stima - Conversione - Non automaticità - Fattispecie, 104.
- Decreto di esproprio - *Factum superveniens* - Domanda di illegittimità - Ammissibilità in secondo grado, 104.
- Dichiarazione di pubblica utilità - Rinnovazione implicita - Fattispecie, 105.

- Espropriazione per opere od interventi statali - Decreti successivi alla legge n. 247 del 1974 - Determinazione della indennità - Criteri applicabili dal giudice dell'opposizione a stima, con nota di S. LAPORTA, 96.
- Illegittimità costituzionale dell'articolo 16, quinto comma e dell'art. 20 della legge n. 865 del 1971 (mod. dalla legge n. 10 del 1977) e successiva emanazione della legge n. 385 del 1980 - Giudizio in corso - Effetti, 91.

FAMIGLIA

- Matrimonio - Dispensa dal matrimonio rato e non consumato - E atto amministrativo canonico - Esecutività agli effetti civili - Illegittimità costituzionale, 21.
- Matrimonio - Trascrizione del matrimonio canonico - Pubblicazioni anteriori a matrimonio canonico - Matrimonio contratto da minorenni - Illegittimità costituzionale, 21.

GIURISDIZIONE CIVILE

- Concessione del contributo previsto dalle leggi sul Mezzogiorno - Adozione del provvedimento sulla ammissibilità del contributo e successiva fase di liquidazione - Posizione giuridica del privato - Interesse legittimo - Controversie - Giurisdizione amministrativa, 76.
- Mancato versamento contributi - Fonte dell'obbligo del versamento nel rapporto di impiego - Giurisdizione amministrativa, 84.

IMPIEGO PUBBLICO

- Art. 6, secondo comma, d.l. n. 261-1974 - Questione di costituzionalità - Manifesta infondatezza, 86.
- Ex combattenti - Collocamento a riposo - Assunzione da altro ente pubblico - Divieto - Sussistenza - Estremi, 86.

LAVORO

- Riposo settimanale - Non frazionabilità delle ventiquattro ore, 35.

MINIERE CAVE E TORBIERE

- Regime generalizzato di autorizzazione - Prevenzione ad opera di leggi regionali - Legittimità costituzionale, 13.

ORDINAMENTO GIUDIZIARIO

- Referendum su legge regionale o Provinciale - Giudizio di ammissibilità - Attribuzione ad organo giudiziario - Con legge regionale o provinciale - Illegittimità costituzionale, 39.

PREVIDENZA

- Ente Nazionale per la prevenzione infortuni - Controlli - Natura - Provvedimenti abilitativi - Difetto di potere discrezionale - Situazioni di diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria - Sussiste, 80.

PROCEDIMENTO CIVILE

- Delibazione di sentenza ecclesiastica - Tutela giurisdizionale offerta dall'ordinamento canonico - Adeguatezza o meno - Ininfluenza - Cognizione del giudice statale nello speciale processo di delibazione - Limiti - Illegittimità costituzionale, 21.
- Ricorso per cassazione - Motivi - Violazione di norme statutarie di ente pubblico - Deducibilità - Esclusione, 203.

PROCEDIMENTO PENALE

- Diritto di difesa - Assenza dell'imputato nel dibattimento - Legittimo impedimento, 18.

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

- Istituto Poligrafico - Competenza e giurisdizione - Rapporti di impiego - Controversie - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste, 79.

REATO

- Falsità in atti - Presidente vicepresidente e direttore amministrativo di cooperativa tra produttori di olio di oliva che procedono alle annotazioni nel registro di lavorazione pre-

visto dal D.L. 21-11-1967 n. 1051 - Sono pubblici ufficiali, con nota di N. BRUNI, 213.

- Falsità in atti - Registro di lavorazione previsto dal D.L. 21 novembre 1967 n. 1051 - È atto pubblico formalmente derivativo ma sostanzialmente originale, con nota di N. BRUNI, 212.
- Obbligo di denuncia all'autorità di P.S. di infortunio sul lavoro - Contrasto nella prognosi tra certificato di pronto soccorso ospedaliero e quello di sanitario dell'INAIL - Prevalere quest'ultimo, 212.
- Truffa ai danni dell'A.I.M.A. - Integrazione prezzo olio di oliva - Asserimento delle strutture di cooperativa tra produttori di olive e utilizzazione delle domande dei soci a fini criminosi - Punibilità ai sensi dell'art. 640 C.P. e non dell'art. 9, comma terzo, del D.L. 21 novembre 1967, n. 1051, con nota di N. BRUNI, 212.
- Truffa ai danni dell'A.I.M.A. - Integrazione prezzo olio di oliva - Olio ricavato da olive acquistate presso terzi - Non compete, con nota di N. BRUNI, 212.

RESPONSABILITÀ CIVILE

- Occupazione definitiva di un terreno di proprietà privata senza il previo decreto - Illecito - Carattere personale della relativa responsabilità - Trasferimento all'ente beneficiario dell'opera pubblica - Inammissibilità, 94.

SICILIA

- Sospensione provvisoria dai pubblici uffici - Componente del Consiglio (o Assemblea regionale) - Inapplicabilità - Componente della Giunta regionale - Applicabilità, 9.

TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Accertamento - Motivazione - Metodo induttivo - Preliminare verifica analitica dei redditi dichiarati - Non è necessaria, 142.
- Accertamento tributario - Motivazione - Metodo induttivo - Utilizzazione di elementi analitici - Illegittimità, 175.

- Imposte fondiarie - Imposte sui redditi agrari - Allevamento di cavalli da corsa - Non è ricompresa, 123.

TRIBUTI ERARIALI INDIRETTI

- Imposta di registro - Accertamento di valore - Termine - Registrazione a imposta fissa - Successiva abrogazione con effetto retroattivo della agevolazione - Decorrenza dal pagamento dell'imposta proporzionale, 124.
- Imposta di registro - Simulazione - Sentenza - Tassabilità come retrocessione - Ulteriore trasferimento a favore di terzo - Autonomia tassazione, 148.
- Imposta generale sull'entrata - Esportazione e reimportazione - Restituzione e rimborsi, 44.

TRIBUTI (IN GENERE)

- Accertamento tributario - Notificazione - Persona giuridica - Consegna a persona rinvenuta presso la sede - Si presume incaricata della ricezione dell'atto, 131.
- Contenzioso tributario - Azione di mero accertamento - Imposte indirette - Improprietà anteriormente all'accertamento - Conversione della domanda - Decadenza per decorso del termine - Non si verifica, 167.
- Contenzioso tributario - Estimazione semplice - Nozione - Sussistenza del presupposto - Vi è compresa, 152.
- Contenzioso tributario - Giudicato parziale - Statuizione che costituisce il necessario presupposto di altra - Impugnazione - Si estende - Impugnazione sull'accertamento del reddito - Si estende alla statuizione sulle sanzioni per infedele dichiarazione, 129.
- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Accertamento induttivo - Verifica della idoneità astratta dei fatti indice - Cognizione dei fatti accertati dalle commissioni di primo e secondo grado - Esclusione, 142.
- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Questione sulla natura agricola o edificatoria dei suoli - Indeducibilità, 121.

- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estimazione semplice - Fattispecie, 140.
- Contenzioso tributario - Impugnazione di terzo grado - Alternatività - Ricorso alla Commissione centrale sospetto di inammissibilità ed impugnazione alla corte d'appello - Necessità di sospendere il giudizio innanzi alla corte d'appello, con nota di C. BAFILE, 180.
- Contenzioso Tributario - Onere della prova - Fatto presupposto dell'obbligazione - È a carico dell'Amministrazione, 175.
- Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alla Commissione centrale - Avviso di fissazione d'udienza - Termine - Inosservanza - Nullità della decisione, 155.
- Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alla Commissione centrale - Domande ed eccezioni non proposte con le deduzioni del resistente - Devono essere esaminate di ufficio - Art. 346 c.p.c. - Inapplicabilità, 127.
- Contenzioso tributario - Ricorso alla Commissione centrale - Motivazione - Necessità - Motivazione « per relationem » - Inidoneità, 138.
- Contenzioso tributario - Ricorso alla Commissione centrale - Spedizione a mezzo posta - È rilevante la data di ricevimento, 150.
- Contenzioso tributario - Ricorso alla Corte d'appello - Anteriore proposizione di ricorso tardivo alla Commissione centrale - Non preclude la proponibilità, con nota di C. BAFILE, 180.
- Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Ricorso cumulativo - Ammissibilità, 133.
- Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Ricorso cumulativo - Inammissibilità, 134.
- Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Termine - Art. 327 c.p.c. - Mancata partecipazione al giudizio per nullità delle comunicazioni - Inapplicabilità, 134.
- Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Termine - Art. 327 c.p.c. - Si applica - Notifica della decisione a cura della segreteria - Effetto incerto, 160.

- Soggetti passivi - Responsabile di imposta - Socio illimitatamente responsabile di società di persone - Trasformazione della Società - Consenso dei creditori - Art. 2499 c.c. - Inapplicabilità alla Finanza, 164.
- Soggetti passivi - Responsabile di imposta - Socio illimitatamente responsabile di società di persone - Trasformazione della Società - Permane la responsabilità del socio, 164.
- Violazione di leggi finanziarie e valutarie - Pena pecuniaria - Partecipazione in società estere senza la preventiva autorizzazione ed omessa notizia ai competenti organi valutari - Prescrizione - Decorrenza, 189.

TRIBUTI LOCALI

- Imposta locale sui redditi - Immobili strumentali per l'esercizio di attività commerciali - Case costruite dagli I.A.C.P. - Sono tali - Assoggettamento all'ILOR - Esclusione, 157.

INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

CORTE COSTITUZIONALE

24 luglio 1981, n. 149	<i>pag.</i>	1
30 luglio 1981, n. 161	»	2
16 novembre 1981, n. 181	»	5
10 dicembre 1981, n. 183	»	9
14 gennaio 1982, n. 2	»	5
1 febbraio 1982, n. 7	»	13
1 febbraio 1982, n. 9	»	18
2 febbraio 1982, n. 16	»	21
2 febbraio 1982, n. 18	»	21
4 febbraio 1982, n. 23	»	35
16 febbraio 1982, n. 40	»	35
16 febbraio 1982, n. 43	»	39

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

9 dicembre 1981, nella causa 193/80	<i>pag.</i>	53
16 dicembre 1981, nella causa 244/80	»	61
3 ^a Sezione, 14 gennaio 1982, nella causa 65/81	»	70

GIURISDIZIONI CIVILI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 8 gennaio 1981, n. 137	<i>pag.</i>	121
Sez. I, 12 febbraio 1981, n. 857	»	123
Sez. I, 16 febbraio 1981, n. 939	»	124
Sez. I, 28 marzo 1981, n. 1786	»	127
Sez. I, 1° aprile 1981, n. 1850	»	129
Sez. I, 8 aprile 1981, n. 2014	»	91
Sez. I, 13 aprile 1981, n. 2180	»	131
Sez. I, 22 aprile 1981, n. 2388	»	93
Sez. I, 4 maggio 1981, n. 2704	»	133
Sez. I, 7 maggio 1981, n. 2967	»	138
Sez. I, 21 maggio 1981, n. 3329	»	140
Sez. I, 4 giugno 1981, n. 3609	»	142
Sez. I, 10 giugno 1981, n. 3750	»	148
Sez. I, 10 giugno 1981, n. 3756	»	134

Sez. I, 10 giugno 1981, n. 3757	»	94
Sez. Un., 17 giugno 1981 n. 3945	»	76
Sez. Un. 18 giugno 1981 n. 3967	»	44
Sez. I, 25 giugno 1981, n. 4128	»	150
Sez. Un., 27 giugno 1981, n. 4185	»	152
Sez. I, 2 luglio 1981, n. 4287	»	155
Sez. I, 2 luglio 1981, n. 4289	»	157
Sez. I, 11 luglio 1981, n. 4508	»	160
Sez. I, 11 luglio 1981, n. 4510	»	164
Sez. Un., 14 luglio 1981, n. 4582	»	167
Sez. I, 12 ottobre 1981, n. 5338	»	175
Sez. Un., 24 ottobre 1981, n. 5560	»	79
Sez. Un., 26 ottobre 1981, n. 5576	»	193
Sez. I, 29 ottobre 1981, n. 5698	»	180
Sez. I, 3 novembre 1981, n. 5793	»	96
Sez. I, 5 novembre 1981, n. 5817	»	196
Sez. Un., 6 novembre 1981, n. 5853	»	80
Sez. I civile, 6 novembre 1981, n. 5856	»	104
Sez. Un., 10 dicembre 1981, n. 6518	»	199
Sez. I, 16 dicembre 1981, n. 6651	»	203
Sez. I, 18 gennaio 1982, n. 300	»	207
Sez. Un., 10 febbraio 1982, n. 833	»	84
Sez. Un., 11 febbraio 1982, n. 841	»	86
Sez. I, 27 febbraio 1982, n. 1267	»	189

GIURISDIZIONI PENALI

CORTE DI CASSAZIONE

Sez. II, 5 gennaio 1982, n. 36	pag.	212
--	------	-----

TRIBUNALE DI VITERBO

20 novembre 1981	pag.	212
----------------------------	------	-----

PARTE SECONDA

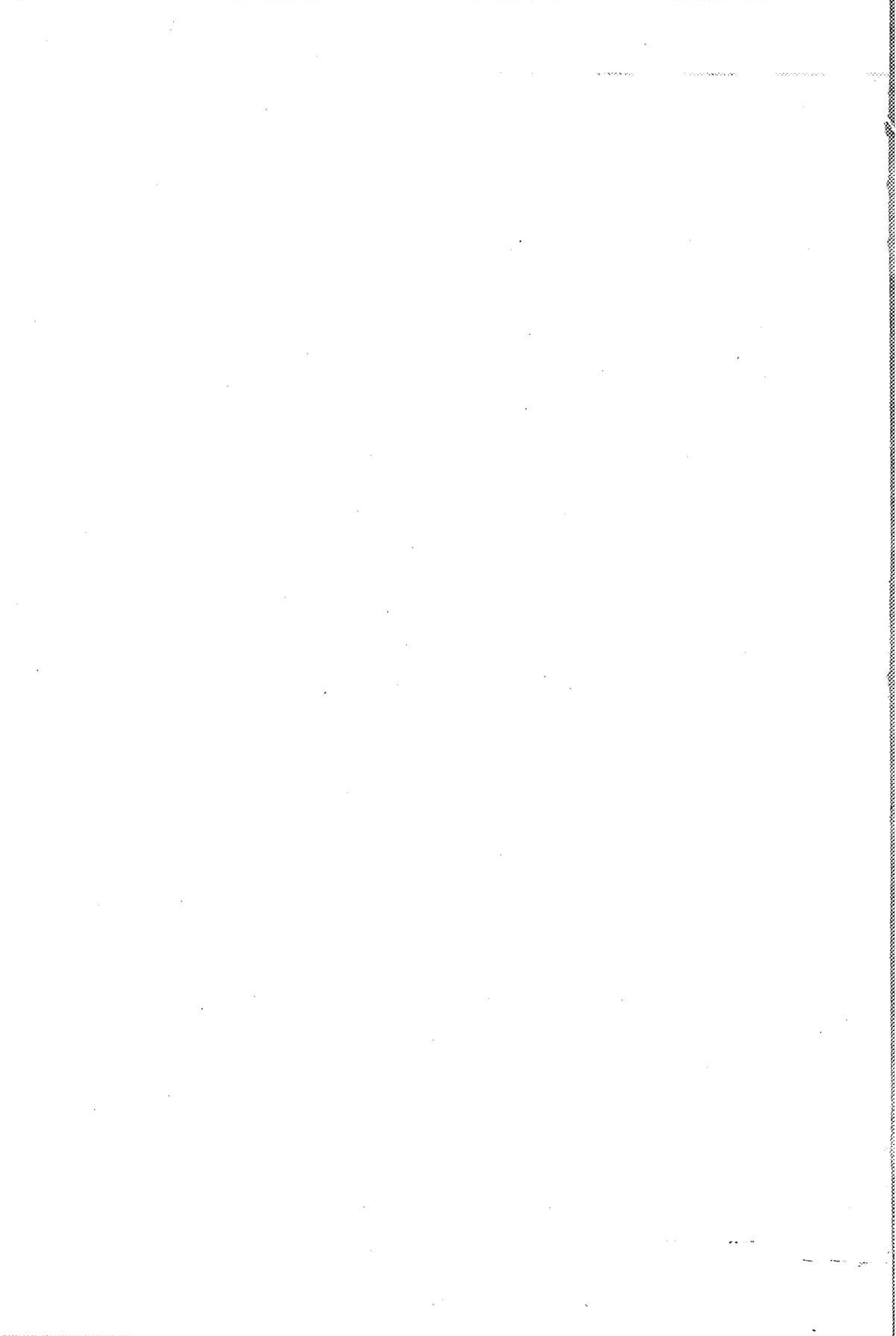
QUESTIONI

<i>Il primo centenario dell'Avvocatura dello Stato spagnola</i> , di F. FAVARA . . .	pag.	1
<i>Considerazioni sul diritto di proprietà nella normativa sull'edificabilità dei suoli</i> , di G. STERI	»	5

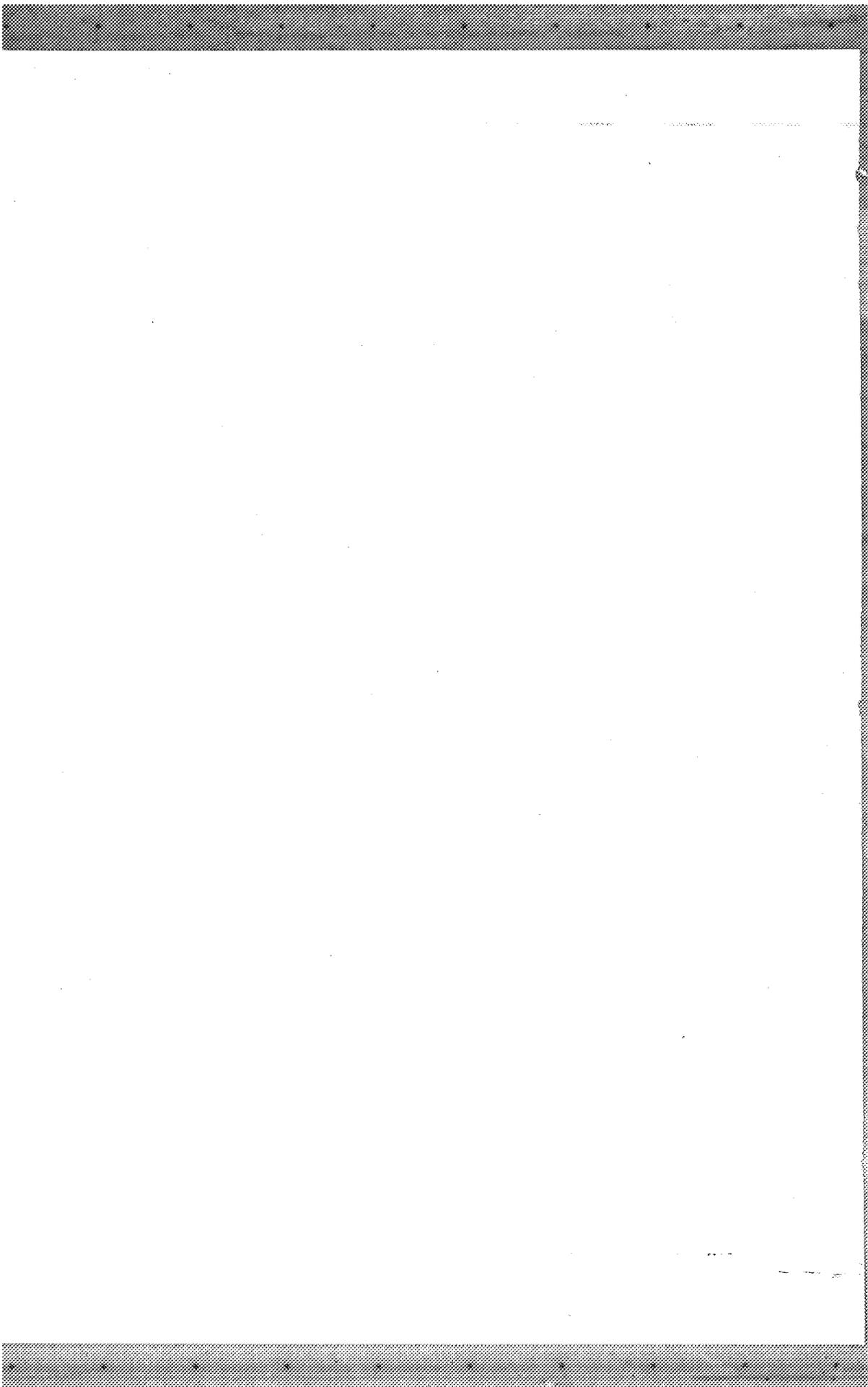
LEGISLAZIONE

QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE

I. - <i>Norme dichiarate incostituzionali</i>	pag.	27
II. - <i>Questioni dichiarate non fondate</i>	»	29
III. - <i>Questioni proposte</i>	»	31



PARTE PRIMA



GIURISPRUDENZA

SEZIONE PRIMA

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I

CORTE COSTITUZIONALE, 24 luglio 1981, n. 149 - Pres. Amadei - Rel. La Pergola - Badano ed altri (avv. Pericu) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Comuni - Controlli diversi da quelli di cui all'art. 130 Cost. - Presupposti di legittimità costituzionale - Approvazione della commissione di controllo per la finanza locale - Assenza di criteri determinati per legge - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 130; d.P.R. 19 agosto 1954, n. 968, art. 7).

L'art. 130 Cost. non abbraccia tutti i possibili controlli sugli enti locali e sugli atti da essi emanati; possono essere previsti anche altri controlli statali strumentalmente connessi a fini che, propri della collettività nazionale, trascendano la sfera dell'ente controllato, purché, di volta in volta, soccorra un disposto costituzionale, in cui si radichi il fine perseguito dall'organo statale, e di cui, con il mezzo del controllo, si vuole assicurare il raggiungimento. L'art. 119 Cost. consente controlli statali sulla finanza locale, l'esercizio dei quali deve però essere regolato per legge (1).

(1-3) Le sentenze sono pubblicate in *Forò it.*, 1982, I, 15, con indicazioni di giurisprudenza e dottrina, cui adde, *Realtà e prospettive dei controlli sugli enti locali territoriali*, *Atti del XXIV Convegno di Varenna*, 1979.

Si richiama, in particolare, la relazione di FAVARA (riportata anche in questa *Rassegna*, 1979, II, 47) ove si è, tra l'altro, ritenuto che « la Costituzione (e mi riferisco soprattutto agli artt. 125 e 130) e le leggi, laddove attribuiscono ad un soggetto pubblico un potere di controllo sull'attività o sulla inattività di altro soggetto pubblico (specie se territoriale), senz'altro aggiungere, per ciò stesso: a) implicitamente consacrano la diversità degli interessi delle comunità rappresentate rispettivamente dal soggetto controllato e da quello controllante; b) affidano all'entità controllante il compito di curare come propri interessi pubblici che sono riconosciuti compresenti, in quanto essi pure rilevanti, con gli interessi pubblici affidati alla cura dell'entità controllata; c) riconoscono all'autorità controllante un ambito di attribuzioni che include l'ambito delle attribuzioni dell'entità controllata, di tal che quest'ultimo non è separato dal primo ma ne forma parte, e d) attribuiscono all'entità controllante un potere di ingerenza nell'attività amministrativa dell'entità controllata il quale si traduce in un potere

II

CORTE COSTITUZIONALE, 30 luglio 1981, n. 161 - Pres. Amadei - Rel. La Pergola - Comitato regionale di controllo del Veneto, Regione Veneto (avv. Sandulli e Mazzaroli) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Azzariti).

Corte costituzionale - Conflitto di attribuzione - Comitato regionale di controllo - Non è legittimato a sollevare conflitto.

I comitati regionali di controllo sugli atti degli enti locali non sono legittimati a proporre ricorso per conflitto di competenza (2).

Spetta ai comitati regionali di controllo e non anche alla commissione centrale per la finanza locale la competenza a controllare le delibere delle amministrazioni provinciali con bilanci deficitari, disponenti modificazioni ai ruoli organici del personale e alle relative norme regolamentari le quali comportino aumenti alla spesa globale di organico (3).

I

(omissis) Ecco, allora, il primo punto da fissare per l'indagine rimessa alla corte: sebbene il disposto dell'art. 130 Cost. non abbracci tutti i possibili controlli sugli enti locali, o sugli atti da essi emanati, questo non significa che esso consenta d'altra parte un'indiscriminata o capillare ingerenza dello Stato nella sfera a detti enti attribuita. Dove viene in rilievo il regime di controllo, si deve anzi aggiungere, l'autonomia dei comuni e delle province è — grazie appunto alle specifiche previsioni del citato precetto — direttamente garantita nel nostro testo fondamentale. Non si può, poi, trascurare la peculiarità della specie. La contestata attribuzione della commissione integra gli estremi di un controllo di merito, e si aggiunge al controllo parallelamente esercitato — con le modalità e gli effetti prescritti dalla legge n. 62 del 1953, in conformità del dettato costituzionale, e sempre in ordine alle stesse delibere soggette

di cogestione seppur ovviamente esercitato secondo modalità particolari proprie dell'attività di controllo (ed eventualmente entro i limiti del controllo di sola legittimità) ».

Un orientamento abbastanza simile è espresso nelle sentenze in rassegna, le quali però aggiungono due precisazioni: il carattere nazionale e comunque sovra-locale dei fini deve essere, ancorché implicitamente, riconosciuto da un precetto costituzionale; ogniqualvolta si sia in presenza di una « riserva di legge », il controllo deve essere esercitato secondo criteri predeterminati.

La confermata collocazione del comitato regionale di controllo nel novero degli organi della regione non può non influire, in qualche misura, sui connotati funzionali dell'attività da detto comitato svolta.

all'approvazione dell'organo statale — dal competente organo della regione. E questo un motivo in più per ritenere che la sopravvivenza del controllo in esame abbisogna di un idoneo fondamento giuridico. Occorre, più precisamente, stabilire se la norma istitutiva della competenza statale resista alle censure, che ne denunciano la divergenza dallo schema dei controlli, sancito in Costituzione. Il potere di approvazione deve in questa prospettiva non soltanto strumentalmente connettersi con un fine che, proprio della collettività nazionale, trascenda la sfera dell'ente controllato; è altresì indispensabile che soccorra un disposto costituzionale, in cui si radichi il fine perseguito dall'organo statale, e del quale, con il mezzo tecnico del controllo, si vuol assicurare l'adempimento. (*omissis*)

Su questi ed analoghi rilievi non è, tuttavia, il caso di indugiare. Alla stregua del criterio sopra enunciato, s'impone, infatti, l'altro e assorbente rilievo, che la disposizione censurata non trae titolo giustificativo da alcuna norma costituzionale. Delle statuizioni invocate in proposito dall'avvocatura — gli artt. 3, 41, terzo comma, 117 e 119, primo comma — solo quest'ultima tocca la materia ed i fini specifici per cui si esercita il controllo statale: « le regioni » — essa dispone — « hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni ». Senonché, ci troviamo di fronte ad un precetto, la cui attuazione esige il rispetto della riserva di legge ivi configurata. Il legislatore è dunque tenuto a modellare in conformità di quest'esigenza le attribuzioni, che, ai fini contemplati dall'art. 119, sono affidate, anche in sede di controllo, agli organi statali. Il che implicava che, nella specie, istituito il potere di approvazione della commissione, ne fosse anche regolato l'esercizio, in guisa da adeguarlo alle forme e ai limiti, richiesti, ex art. 119, per una corretta configurazione del coordinamento. Il censurato testo dell'art. 7 d.P.R. n. 968 del 1954 non adotta, però, simili cautele. La figura di controllo in esso prevista deve quindi essere ritenuta non solo anomala, o atipica, ma anche costituzionalmente illegittima, per violazione dell'articolo 130 Cost.

Le considerazioni fin qui svolte sono del resto avvalorate da altri elementi, che possono desumersi dalla normazione successiva alla disposizione impugnata, nella quale la commissione è sotto vario riguardo presa in considerazione. Per quel che qui interessa, basta ricordare i provvedimenti urgenti e altra disciplina della finanza locale d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, convertito nella legge 27 febbraio 1978, n. 43; d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito nella legge 8 gennaio 1979, n. 3; d.l. 7 maggio 1980, n. 153, convertito nella legge 7 luglio 1980, n. 299; d.l. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153. Quanto alle norme del citato d.l. del 1977, e alle altre ivi richiamate, esse pongono — sempre in funzione del contenimento della spesa pubblica — larghi e penetranti limiti alla

competenza degli enti locali, in materia di organici e di assunzione del personale. Nell'art. 6 della relativa legge di conversione (n. 43 del 1978) è detto, al quindicesimo comma, che la commissione mantiene (fino all'entrata in vigore della riforma della finanza locale) come unica attribuzione quella concernente le deliberazioni (diverse dalle altre, oggetto della disciplina dettata nella stessa legge), in tema di trattamento economico del personale, e delle connesse modifiche dei ruoli; e si aggiunge che la commissione esercita tali residue competenze nella composizione della sezione organici, qual è configurata nella norma censurata in questa sede. Comincia, così, a profilarsi nel nostro ordinamento una più attenta e circoscritta definizione delle competenze attribuite alla commissione: il legislatore, pur mantenendo espressamente in vigore il contestato potere di approvazione, vuol limitarlo, con riferimento sia alla materia che ne è oggetto, sia alla sua possibile estensione temporale. (*omissis*)

II

(*omissis*) Quanto ai conflitti sollevati dal comitato regionale di controllo, la corte deve subito osservare che l'eccezione di inammissibilità del ricorso, proposta dall'avvocatura dello Stato, è fondata. L'ordinanza-ricorso del comitato adombra, va precisato, due possibili prospettazioni della controversia instaurata avanti alla corte. Una prima ipotesi, si dice, è che « stante l'autonomia » di detto organo, il conflitto insorga, « a livello interorganico », fra esso e un organo dello Stato, qual è la commissione, presso il ministero dell'interno. Sotto altro profilo, tuttavia, il caso di specie potrebbe atteggiarsi come un conflitto tra l'ente regionale e l'ente Stato: con il che, si assume che tocchi alla regione Veneto di sollevarlo, ai sensi dell'art. 134 Cost. e dell'art. 39 legge 11 marzo 1953 sempre in relazione ai motivi dedotti nell'ordinanza-ricorso.

Va però detto che il comitato ricorrente non è in alcun caso legittimato a promuovere il sollevato conflitto: né « a livello interorganico » — come, per un verso, esso prospetta — perché l'asserita autonomia della funzione di controllo non implica che si tratti di un potere dello Stato, in seno al quale detto organo sia, poi, legittimato a promuovere conflitti con gli altri poteri; e se si considera l'altra ipotesi, perché — come del resto si avverte nella stessa ordinanza-ricorso — il solo organo abilitato a sollevare il conflitto fra regione e Stato è, secondo legge, il presidente della giunta regionale. Ciò dispensa la corte dall'occuparsi dell'altro rilievo dell'avvocatura, che concerne la tardività del ricorso.

I ricorsi proposti dal presidente della regione Veneto riguardano, si è detto, le decisioni adottate dalla commissione, in ordine ai provvedimenti delle amministrazioni provinciali sopra menzionati (nella specie concernenti le province di Verona e Rovigo, in due distinte e successive fasi temporali). In ogni caso, quindi, il conflitto, com'è configurato, sca-

turisce dall'esercizio di un potere dello Stato, che coesiste con il controllo autonomamente e parallelamente esercitato, in conformità dell'art. 130 Cost., dal competente organo regionale. Le stesse delibere provinciali in materia di organico, alle quali si riferiscono i ricorsi qui considerati, sono state infatti sottoposte, per un verso al controllo del comitato, per l'altro all'approvazione della commissione. Con il risultato, si assume dalla ricorrente, che il diniego dell'approvazione, anche limitatamente ad una parte dei provvedimenti venuti all'esame dell'organo statale, ha non soltanto impedito all'ente deliberante di esercitare il suo potere di autonomia, ma ha altresì interferito con il funzionamento del comitato: dove, s'intende, coincidendo i provvedimenti oggetto dei rispettivi controlli, l'organo della regione e quello dello Stato sono, ciascuno nell'esercizio delle proprie attribuzioni, pervenuti a divergenti risultati. Il nucleo della presente controversia sta dunque in ciò: che dallo Stato si nega, e dalla regione si asserisce, che il potere di approvazione, da cui emanano i provvedimenti impugnati, è compatibile con il disposto dell'art. 130 Cost. (*omissis*)

I

CORTE COSTITUZIONALE, 16 novembre 1981, n. 181 - *Pres. e rel. Volterra - Meloni* (avv. Cervati) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Chiarotti).

Agricoltura e foreste - Affitto di fondi rustici - Estensione dell'affitto a tutte le colture del fondo - Mancata deroga per i contratti in corso - Violazione del principio di eguaglianza.

(Cost., art. 3; legge 11 febbraio 1971, n. 11, art. 19).

L'art. 19 della legge 11 febbraio 1971, n. 11 (nuova disciplina dell'affitto di fondi rustici), nella parte in cui estende l'affitto a tutte le colture del fondo per i contratti in corso al momento della sua entrata in vigore, contrasta con il principio di eguaglianza, in quanto equipara situazioni oggettive eterogenee e non tiene adeguato conto degli interessi coinvolti.

II

CORTE COSTITUZIONALE, 14 gennaio 1982, n. 2 - *Pres. Elia - Rel. Malagugini - Greco* (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Laporta).

Corte Costituzionale - Principio di eguaglianza - Va rapportato a norma generale e non a norma derogatoria.

(Cost., art. 3; d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 26).

Una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di eguaglianza, in presenza di una norma generale e di una norma dero-

gatrice della prima, non può essere posta assumendo a termine di raffronto la norma derogatrice (1).

I

(*omissis*) La questione è fondata con riferimento al principio d'eguaglianza, in quanto la disciplina denunciata equipara situazioni eterogenee.

È da premettere che già con l'art. 14 della legge 12 giugno 1962, n. 567, era emersa l'esigenza di impedire la concessione separata delle colture del suolo o del soprassuolo, ma che in tale legge, proprio ad evitare sperequazioni, era previsto che la disciplina non si estendesse ai contratti in corso, che l'esclusione di talune colture fosse ammissibile, quando rispondeva ad accertate necessità economiche e che comunque l'estensione dell'affitto a tutte le coltivazioni del fondo non avesse luogo, quando il contratto era di affitto per pascolo di terreni alberati e di boschi. La successiva legge 15 settembre 1964, n. 756 (norme in materia di contratti agrari) all'art. 11 vieta la concessione separata del suolo e del soprassuolo e comunque delle colture del fondo, dichiarando nulli di pieno diritto i contratti stipulati in violazione di tale divieto, ma nel contempo dispone che tale nullità non produce effetto per il periodo in cui il rapporto ha avuto

(1) La sentenza precisa in termini molto chiari un criterio di carattere generale, applicabile in molte controversie concernenti asserite violazioni del principio di eguaglianza.

La Corte ha dato piena adesione a quanto sostenuto dall'Avvocatura dello Stato, come risulta dal brano della «narrativa» della sentenza che si riporta. «L'Avvocatura osservava anzitutto che, per una corretta applicazione del principio di eguaglianza "non è sufficiente rilevare una diversità di trattamento per desumerne, come meccanicamente consequenziale, la necessità di operare una elevazione del trattamento meno favorevole al livello del trattamento più favorevole" ma "è necessario anche individuare il cosiddetto *tertium comparationis*, ossia la norma o principio generale da assumere — o perché di immediato rilievo costituzionale o perché più consono ai valori affermati anche implicitamente dalla Costituzione — come termine di riferimento indicativo del livello al quale l'eguaglianza deve essere assicurata". Nella specie, sarebbe idonea ad assumere il ruolo di misura di comparazione la norma che richiede, per il concorso a preside, il possesso di una delle lauree richieste per l'ammissione ai concorsi a cattedra nel tipo di scuola considerato (art. 26, lett a, prima parte); non invece la norma che ammette "gli insegnanti di educazione fisica forniti di laurea". La continuità tra laurea richiesta per l'insegnamento e laurea richiesta per la presidenza è infatti un valore che merita di essere conservato, essendo stato costantemente ritenuto conforme all'interesse dell'istruzione pubblica che il preside abbia una formazione e qualificazione professionale omogenea a quella del personale docente (cfr. art. 1 d.l. C.P.S. 21 aprile 1947, n. 629, come modificato dall'art. 1 della legge 25 maggio 1962, n. 645); ed essendo d'altra parte del tutto razionale che per quest'ultimo si distingua tra tipi di laurea, perché non tutte egualmente valide alla formazione di un buon docente»

esecuzione e aggiunge che la disciplina non si applica ai contratti in corso.

La norma denunciata della legge del 1971, al contrario, unificando le diverse situazioni con efficacia retroattiva, non contempera in alcun modo le varie posizioni dei soggetti e contrasta col fine di stabilire equi rapporti sociali che l'art. 44 Cost. impone primariamente in materia di proprietà terriera privata. Sintomo ulteriore dell'irragionevolezza di tale disciplina, sempre nella parte in cui riguarda i contratti in corso, si rinviene nella circostanza che la legge non si cura affatto di disciplinare il possibile concorso di affittuari diversi, senza tener adeguato conto degli interessi coinvolti. (*omissis*)

II

(*omissis*) Il Tribunale regionale amministrativo della Calabria dubita della legittimità costituzionale dell'art. 26, lettera *a*), ultima parte, del d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417.

La disposizione di legge parzialmente denunciata così recita nella sua interezza: « Ai concorsi a posti di preside della scuola media sono ammessi: *a*) gli insegnanti di ruolo della scuola media forniti di una delle lauree richieste per l'ammissione ai concorsi a cattedra in tale tipo di scuola, nonché gli insegnanti di ruolo di educazione fisica forniti di laurea ».

Il giudice *a quo* chiamato a decidere sul ricorso di un insegnante di ruolo di educazione tecnica nella scuola media, escluso dalla graduatoria provinciale degli aspiranti all'incarico di preside perché fornito di laurea, in sociologia, non compresa tra quelle richieste per l'ammissione ai concorsi a cattedra in tale tipo di scuola, ha ravvisato un possibile vizio di costituzionalità, per contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost., nel diverso e deteriore trattamento riservato dal legislatore all'insegnante di educazione tecnica fornito di laurea non specifica rispetto all'insegnante di educazione fisica, munito di uguale titolo di studio; entrambi insegnanti di ruolo nella scuola media, entrambi forniti di laurea generica, ma escluso il primo ammesso, invece, il secondo al concorso (o alla graduatoria) ai posti di preside nella scuola stessa.

La questione non è fondata.

Dal complesso delle disposizioni disciplinanti lo stato giuridico del personale (direttivo, ispettivo, docente e non docente) della scuola (materna, elementare, secondaria e artistica) dello Stato è agevole dedurre il criterio generale fissato dal legislatore sul punto specifico riguardante l'accesso alle funzioni di preside della scuola media. La regola dettata al proposito esige, oltre che l'appartenenza ai ruoli della scuola media,

il possesso di una delle lauree richieste per l'ammissione ai concorsi a cattedre nella scuola della cui direzione si tratta.

La prescrizione di cui al denunciato art. 26, lett. a) del d.P.R. n. 417 del 1974 sembra intesa a garantire, in relazione al tipo di scuola considerato, il migliore svolgimento delle funzioni cui il personale direttivo deve attendere, quali fissate in linea generale dall'art. 6 del medesimo d.P.R.

A tal fine, è stato ritenuto rilevante il possesso di una delle lauree richieste per l'insegnamento nella medesima scuola, in quanto tale da garantire una formazione e qualificazione professionale del preside omogenea a quella del personale docente e quindi una più sicura capacità del preside stesso, che deve sovrintendere alla scuola soprattutto sotto il profilo didattico (cfr. sent. 228 del 1976), di promuovere e coordinare le varie attività di insegnamento, valutandone anche le eventuali carenze. Più in generale, la regola assunta corrisponde alla convinzione che non tutte le lauree sono parimenti valide per la formazione di un buon docente di un dato tipo di scuola; e, se così è, ad uguale se non a maggior ragione lo stesso criterio va adottato per la formazione del preside della scuola medesima.

Vero è che il giudice *a quo* non sembra muovere alcuna censura né nel dispositivo, né nella motivazione dell'ordinanza di remissione, alla regola generale posta dal legislatore delegato del 1974 nella soggetta materia. Neppure egli denuncia — e una tale questione sarebbe stata irrilevante — l'art. 26 lettera a) ultima parte del d.P.R. n. 417 del 1974 per ciò che in esso è stabilita una deroga in favore degli insegnanti di ruolo di educazione fisica muniti di laurea quando anche diversa da quella richiesta per l'ammissione a concorsi di cattedra nella medesima scuola.

Anzi, della norma derogatoria tanto è presupposta la legittimità costituzionale che essa viene assunta a termine di riferimento nel giudizio comparativo di uguaglianza, chiedendosene l'estensione anche agli insegnanti di ruolo di altre discipline che versino nella medesima condizione e siano cioè muniti di laurea, per così dire, generica.

Ma una questione di legittimità costituzionale per violazione del principio di uguaglianza, in presenza di norme generali e di norme derogatorie, come nel caso in esame, in tanto può porsi in quanto si assuma che queste ultime, e cioè le norme derogatorie, poste in relazione alle prime, e cioè alle norme generali, manifestino un contrasto con l'art. 3, primo comma, Cost.

Quando, invece, si assume a termine di raffronto del giudizio di uguaglianza la norma derogatrice, la questione così posta ha in realtà per oggetto la norma generale, regolatrice anche della fattispecie iudicanda, che si vorrebbe sottratta alla disciplina, appunto, generale, con essa dettata. Detto in altre parole — e con riguardo al profilo della rilevanza nel caso di specie — la norma di cui il giudice *a quo* è chiamato

a fare applicazione è quella generale di cui all'art. 26, lett. a), prima parte, del d.P.R. n. 417 del 1974, che ammette ai concorsi a posti di preside della scuola media gli insegnanti di ruolo delle scuole stesse forniti di una delle lauree richieste per l'ammissione ai concorsi a cattedra in tale tipo di scuola media; norma generale che, per il suo contenuto, osta all'accoglimento della pretesa del ricorrente. Ed è appena il caso di rilevare che, anche da un punto di vista logico, il chiedere l'ammissione ai concorsi a posti di preside della scuola media degli insegnanti di ruolo forniti di una qualsiasi laurea equivale esattamente a voler cancellare, per quanto concerne il titolo di studio richiesto, la norma generale.

Ciò basta a far ritenere infondata la predetta questione di costituzionalità, anche a prescindere dalle considerazioni sopra svolte sub 2), che comunque varrebbero ad escludere un arbitrio del legislatore — e, quindi una ingiustificata differenza di trattamento — nel fissare per l'accesso ai posti di preside nella scuola media il requisito del possesso di una delle lauree richieste per l'ammissione a concorsi a cattedra in tale tipo di scuola. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 10 dicembre 1981, n. 183 - Pres. Elia - Rel. Paladin - Regione Sicilia (avv. De Fina) e Presidente Consiglio dei Ministri (non costituito).

Sicilia - Sospensione provvisoria dai pubblici uffici - Componente del Consiglio (o Assemblea regionale) - Inapplicabilità - Componente della Giunta regionale - Applicabilità.

La sospensione provvisoria dai pubblici uffici è finalizzata ad evitare che dal continuato esercizio di un pubblico ufficio da parte dell'imputato possano discendere ulteriori abusi; tale misura non può essere disposta nei confronti di un componente di Consiglio (o Assemblea) regionale, posto che detto ufficio è coperto da piena immunità penale, mentre può essere disposta nei riguardi di un componente di Giunta regionale (1).

Nel ricorso introduttivo del presente giudizio si nega che spetti al pretore di Augusta, quale organo giurisdizionale dello Stato, «ordinare la sospensione cautelare di propri membri al Governo ed all'Assemblea della Regione siciliana»; e, per questa parte, si chiede che la Corte annulli la sentenza del 18 febbraio 1980, con cui tale giudice ha disposto che

(1) Cfr. l'ordinanza n. 94 del 1980, in questa *Rassegna*, 1980, 704. Il testo dell'art. 140 cod. pen. è stato sostituito dall'art. 124 della legge 24 novembre 1981, n. 689.

Salvatore Placenti venisse sospeso, in quanto assessore regionale alla sanità ed in quanto deputato dell'Assemblea regionale, dall'esercizio delle funzioni governative e assembleari. L'art. 140 cod. pen., applicato a questi effetti dal pretore di Augusta, concernerebbe « soltanto gli uffici amministrativi degli enti pubblici (Stato compreso) la cui funzione è istituzionalmente aperta a qualsiasi intervento di tipo giurisdizionale secondo l'ordinamento legislativo comune ». Per contro, la sospensione di assessori e deputati regionali siciliani non sarebbe ipotizzabile « al di fuori dei casi tassativamente stabiliti dallo Statuto siciliano, legge costituzionale dello Stato ». (*omissis*)

D'altro lato, non si può dubitare che nel caso in esame sussista la materia di un conflitto. A partire dalla sentenza n. 66 del 1964, la Corte ha più volte ritenuto che un conflitto instaurato da parte regionale sia suscettibile di trarre origine da un atto giurisdizionale, là dove ne possa conseguire la menomazione della competenza o dell'autonomia, costituzionalmente attribuite alla Regione. Ed è precisamente in questo senso che la Sicilia ha proposto ricorso: non già censurando l'illegittimità del modo in cui si è concretamente esplicitata la giurisdizione del pretore di Augusta; bensì deducendo che al pretore stesso, come anche a qualsiasi altro giudice penale, sarebbe sottratta in radice — alla stregua di norme o principi di rango costituzionale, sia pure inespressi ma univocamente desumibili dallo Statuto speciale siciliano — la facoltà di fare provvisoria applicazione di pene accessorie, nei riguardi dei titolari del pubblico ufficio di assessore o deputato regionale.

Nel merito, il ricorso si fonda sulla premessa che, di fronte al potere giurisdizionale di sospensione dall'esercizio dei pubblici uffici (configurato dagli artt. 140 cod. pen. e 485 cod. proc. pen.), deputati ed assessori della Regione siciliana siano accomunati da un'identica situazione di immunità, implicitamente garantita dallo Statuto speciale. Ma tale impostazione non può esser condivisa, per un duplice ordine di ragioni. In primo luogo, dato il principio di eguale soggezione di tutti i cittadini alla giurisdizione penale dello Stato, non è risolutiva la circostanza che la sospensione non sia testualmente prevista — a questi effetti — da nessuna disposizione statutaria; né gli inconvenienti che potrebbero discendere da un troppo largo esercizio della facoltà in esame valgono ad escludere — da soli — la possibilità che il giudice vi faccia legittimo ricorso, quanto ai componenti del Governo e dell'Assemblea regionali. In secondo luogo, deputati ed assessori siciliani si trovano comunque in posizioni ben distinte e diversamente regolate dallo Statuto speciale, per cui l'eventualità di una loro sospensione dall'esercizio dei rispettivi uffici dev'essere separatamente valutata: dapprima esaminando se i componenti dell'Assemblea regionale siano costituzionalmente esentati dall'applicazione dell'art. 140

cod. pen., per poi stabilire — nel caso affermativo — se allo stesso risultato debba pervenirsi per i componenti del Governo della Regione.

Ora, per quanto concerne i deputati siciliani (ed i consiglieri regionali in genere) va ricordato anzitutto che — in base alla generalissima disposizione dell'art. 48 terzo comma Cost. « il diritto di voto non può essere limitato se non... per effetto di sentenza penale irrevocabile... ». Tale previsione riguarda, testualmente, il solo elettorato attivo, la disciplina del quale non può certo esser confusa con quella pertinente alla capacità elettorale passiva. Ma l'esigenza che gli eletti non siano privati dell'ufficio, sinché non intervenga una definitiva condanna implicante la loro interdizione, assume anch'essa — in linea di massima — un preciso rilievo costituzionale. Come questa Corte ha sostenuto nella sentenza n. 46 del 1969, « le cause di ineleggibilità, derogando al principio costituzionale della generalità del diritto elettorale passivo, sono di stretta interpretazione e devono comunque rigorosamente contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate ». Ed il criterio sintetizzato dalla Corte con l'assunto che « l'eleggibilità è la regola, l'ineleggibilità è l'eccezione », vale non soltanto per le cause originarie di esclusione, ma anche per le cause sopraggiunte, compresa l'ipotesi di provvisoria sospensione dall'esercizio delle cariche elettive. In altre parole, malgrado la citata statuizione dell'art. 48, terzo comma, non s'imponga in questo campo con la stessa assolutezza che essa presenta in tema di limitazioni dell'elettorato attivo, resta che l'interesse alla conservazione dei collegi eletti dal popolo non può essere sacrificato, se non in considerazione di effettive necessità di giustizia, rimesse alle non arbitrarie valutazioni del legislatore. Non è dunque casuale che entrambe le Camere abbiano recentemente esaminato ed approvato un testo di legge non ancora promulgato, recante modifiche al sistema penale, con il quale si esclude fra l'altro — all'art. 124, terzo comma — l'applicabilità dell'art. 140 cod. pen. a carico dei titolari di « uffici elettivi ricoperti per diretta investitura popolare ».

Tuttavia, nel caso dei consiglieri regionali (non diversamente, sotto questo aspetto, che nel caso dei parlamentari), concorrono indicazioni costituzionali più specifiche e stringenti. Tanto i deputati siciliani (secondo l'art. 6 dello Statuto speciale), quanto i consiglieri delle Regioni di diritto comune (in base all'analogo disposto del quarto comma dell'art. 122 Cost.), sono infatti equiparati ai deputati ed ai senatori della Repubblica, perché insindacabili od irresponsabili « per i voti dati nell'Assemblea regionale e per le opinioni espresse nell'esercizio della loro funzione ». In vista di tale disciplina la Corte ha sostenuto (con la sentenza n. 81 del 1975) che le conseguenti « deroghe all'attuazione della funzione giurisdizionale » — ispirate come sono allo scopo di rendere « pienamente libere » le discus-

sioni che abbiano comunque luogo in sede consiliare — abbracciano qualsiasi tipo di deliberazione, non soltanto legislativa e di indirizzo politico, ma anche adottata in « forma amministrativa »; ed ha pertanto affermato il difetto di giurisdizione dell'autorità giudiziaria ad accertare le responsabilità penali dei consiglieri regionali, quanto ai voti espressi in seno ai Consigli. Ma, per ciò stesso, si pone ora il problema se la comprensiva immunità funzionale da cui sono così tutelati i consiglieri non sia tale da escludere a priori che in questo ambito possano farsi legittimamente valere le peculiari esigenze sulle quali si fonda l'art. 140 cod. pen. Ed al quesito si deve rispondere nel senso affermativo, riconoscendo che le ricordate norme statutarie e costituzionali non lasciano spazio alla provvisoria sospensione dell'imputato dall'esercizio dell'ufficio consiliare.

La Corte non ignora che l'istituto dell'applicazione provvisoria di pene accessorie ha formato e forma l'oggetto di questioni e dibattiti concernenti la sua natura e la sua ragion d'essere. Ma, anche in questo campo, si possono fissare alcuni punti fermi, determinanti per la risoluzione dell'attuale controversia.

La stessa Corte si è già pronunciata in proposito, con la sentenza n. 78 del 1969: nella quale si chiarisce — in riferimento al secondo comma dell'art. 27 Cost. (« l'imputato non è considerato colpevole sino alla condanna definitiva ») — che quelle previste nell'art. 140 cod. pen. vanno ricostruite alla stregua « di misure cautelari, e non di sanzioni penali irrogate prima del giudizio e quasi anticipandone i risultati ». L'applicazione provvisoria di pene accessorie appare cioè finalizzata — come si suole ritenere anche in dottrina, sia pure con prospettazioni e con valutazioni fortemente eterogenee — ad evitare il pericolo che dal continuato esercizio di un pubblico ufficio (o di una professione o di un'arte o della patria potestà...), da parte dell'imputato di un reato implicante l'interdizione ai sensi degli artt. 28 ss. cod. pen., possano discendere ulteriori abusi penalmente illeciti. In effetti, è questo il concetto che già si ricava sia dai lavori preparatori sia dal testo stesso dell'art. 140. Da un lato, la relazione sul progetto del codice penale osserva che si tratta di una norma avente « intenti di sicurezza » e definisce il provvedimento del tipo in esame come una « misura amministrativa », affiancandolo alla carcerazione preventiva. D'altro lato, solo in tal senso si spiega che l'art. 140 preveda espressamente la sospensione dall'esercizio di taluni specifici uffici, accanto all'ipotesi d'una applicazione provvisoria indiscriminata. Ed è appunto in questa prospettiva che l'art. 124, primo comma, del ricordato testo di legge in tema di modifiche al sistema penale, precisa ora che alla sospensione stessa non può farsi ricorso, se non « quando sussistano specificate, inderogabili esigenze istruttorie o sia necessario impedire che il reato venga portato a conseguenze ulteriori ».

Ciò basta per concludere che la norma in questione non può comportare la sospensione dall'esercizio dell'ufficio di consigliere regionale, per l'ovvia ragione che detto ufficio — in sé considerato — risulta coperto da una piena immunità penale; sicché la provvisoria privazione non potrebbe svolgere, in tal caso, la funzione cautelare che le è propria. (*omissis*)

Viceversa, nessuna delle ragioni utilizzabili per escludere la provvisoria sospensione dei deputati regionali siciliani vale a risolvere nel medesimo senso il corrispondente problema relativo agli assessori.

Anche in Sicilia, i componenti della Giunta regionale sono ormai sottoposti al comune ordinamento processuale penale, da quando la Corte ha dichiarato — con la sentenza n. 6 del 1970 — l'illegittimità costituzionale degli artt. 26 e 27 dello Statuto speciale siciliano. E la ricordata sentenza n. 81 del 1975 ha d'altronde chiarito, in termini che non potrebbero non riferirsi a qualsiasi Regione, che l'irresponsabilità dei consiglieri non si estende a coprire le funzioni della Giunta, perché non lo consentano la lettera dell'art. 122 Cost. e la ragion d'essere di tale immunità. (*omissis*)

P. Q. M.

1) *dichiara* che non spetta agli organi giurisdizionali dello Stato la facoltà di sospendere provvisoriamente dall'esercizio del loro ufficio — in applicazione degli artt. 140 cod. pen. e 485 cod. proc. pen. — i deputati dell'Assemblea regionale siciliana; e, di conseguenza, annulla la sentenza pronunciata dal pretore di Augusta, il 18 febbraio 1980, nella parte in cui ordina che Salvatore Placenti sia provvisoriamente privato dell'esercizio del pubblico ufficio di deputato regionale;

2) *dichiara* che spetta agli organi giurisdizionali dello Stato la facoltà di sospendere provvisoriamente dall'esercizio del loro ufficio — in applicazione degli artt. 140 cod. pen. e 485 cod. proc. pen. — gli assessori della Giunta regionale siciliana.

CORTE COSTITUZIONALE, 1 febbraio 1982, n. 7 - *Pres. e Rel. Elia - Soc.*

F.lli Vudafieri (avv. Benvenuti), Olivari ed altri (avv. Romanelli), Regione Veneto (avv. Giannini, Pancino e Viola) e Regione Lombardia (avv. Pototschnig).

Miniere, cave e torbiere - Regime generalizzato di autorizzazione - Prevenzione ad opera di leggi regionali - Legittimità costituzionale.

(Cost., artt. 42 e 117; l. reg. Veneto, 17 aprile 1975, n. 36, artt. 5, 16 e 18; l. reg. Lombardia, 14 giugno 1975, n. 92, artt. 2, 3 e 22).

In attesa di una legge statale contenente i principi fondamentali della materia « cave e torbiere », la previsione con leggi regionali di un regime generalizzato di autorizzazione per la coltivazione dei giacimenti o per

il proseguimento delle coltivazioni in atto non può essere ritenuta contrastante con gli artt. 42 e 117 Cost.

(*omissis*) Le questioni sollevate riguardano quelle norme delle leggi regionali del Veneto e della Lombardia che hanno introdotto il regime autorizzatorio su scala generale per la coltivazione dei giacimenti di cave e torbiere o per il proseguimento delle coltivazioni già in atto al momento della entrata in vigore delle leggi stesse. Tale innovazione contrasterebbe con l'art. 117 della Costituzione in quanto dall'ordinamento statale (art. 45, primo e secondo comma, del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443 sulla ricerca e coltivazione delle miniere) si ricaverebbe un principio della materia incompatibile con la generalizzazione del regime autorizzatorio. Inoltre, eccessiva sarebbe la latitudine del potere discrezionale delle amministrazioni regionali in ordine al rilascio delle autorizzazioni, specie quando il diniego di queste, nella fase precedente l'adozione dei piani regionali per l'attività estrattiva, risulterebbe in pratica a tempo indeterminato (e ciò in contrasto, secondo il Tribunale amministrativo del Veneto, anche con l'art. 42 della Costituzione).

Le questioni così proposte non sono fondate.

Il *thema decidendum* va peraltro ricondotto alla specifica materia « cave e torbiere », autonomamente prevista dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione, tra quelle rientranti nella competenza legislativa concorrente delle Regioni a statuto ordinario; senza che sia necessario, dunque, procedere ad una disamina delle numerose autorizzazioni che condizionano, nella disciplina legislativa statale vigente, l'inizio di attività economiche — industriali e commerciali — pur garantite dall'art. 41 della Costituzione.

In questa più limitata prospettiva si deve ricordare quanto fu enunciato da questa Corte, e non certo in guisa di *obiter dictum*, nella sentenza n. 20 del 1967. In tale pronuncia si sottolineava la « comune ispirazione » della disciplina sulle cave e sulle miniere, assolvendo in entrambi i casi l'attività estrattiva « a fini di utilità generale »; si affermava poi che « nel diritto accordato al proprietario del fondo sulla cava che vi affiora, si immedesima una destinazione che lo fa divenire mezzo di realizzazione di un interesse pubblico, e sostanzialmente lo affievolisce »; e si concludeva osservando che, quale che fosse la natura del diritto del privato sulla cava, questo sarebbe attribuito « con i limiti impressi dalla rilevanza pubblica del bene, e questi limiti si inseriscono nella struttura del diritto, comunque esso si qualifici, caratterizzandolo nella sua giuridica essenza, vincolandolo indissolubilmente ad un esercizio che svolga quella funzione d'interesse generale cui la cava è, di per sé, destinata ».

Tali affermazioni, poste a sostegno della dichiarazione di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale del quarto comma dello art. 45 del r.d. 29 luglio 1927, n. 1443, non sono certo risolutive a favore del-

la non fondatezza delle questioni ora proposte, perché l'interesse generale cui si riferisce questa legge delegata è senza dubbio l'interesse della produzione, applicata alla estrazione dei materiali contenuti nei giacimenti di cava; tuttavia le proposizioni citate sono significative in quanto sottolineano come, ancor prima dell'ingresso nell'ordinamento dell'art. 41 della Costituzione, il diritto dominicale sulla cava fosse geneticamente condizionato *ad intra* dalla tutela di un interesse pubblico, cui l'evoluzione legislativa e costituzionale potrebbe affiancare altri, diversi interessi della stessa natura.

Del resto non va trascurato che divieti o limiti puntuali, da farsi valere in taluni casi mediante interventi preventivi di tipo autorizzatorio, erano previsti da varie fonti normative. Così la regolamentazione amministrativa della attività cavatoria che provochi emungimento di acque si ricava dall'art. 169 legge 20 marzo 1865, all. *F* (successivamente art. 97 del r.d. 25 luglio 1904, n. 523), dall'art. 93 del Testo unico sulle acque n. 1775 del 1933 nonché dall'art. 104 del d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, che vieta gli scavi a cielo aperto in prossimità di sorgenti, di corsi d'acqua senza opere di difesa, di opere di difesa dei corsi d'acqua, salva l'eventuale autorizzazione del Prefetto, poi di spettanza delle Regioni secondo l'art. 1 del d.P.R. 14 gennaio 1972, n. 2 (il potere di autorizzare l'escavazione di sabbia e ghiaia nell'alveo dei corsi d'acqua è stato trasferito alle Regioni dallo art. 62, comma secondo, lett. *a*) del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616). Gli artt. 104 e 105 del d.P.R. n. 128 del 1959, si applicano, oltretutto ai corsi d'acqua, alle zone in prossimità di strade o di edifici; mentre per le zone sottoposte a vincolo idrogeologico il regime autorizzatorio è disposto dall'art. 7 del r.d. 30 dicembre 1923, n. 3267, per quelle sottoposte a vincolo alberghiero o forestale l'art. 62, secondo comma, lett. *b* del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 prevede ora che spetti alle Regioni il relativo potere di autorizzazione (altre limitazioni connesse alle bonifiche di terreni paludosi erano disposte dall'art. 133, lett. *d* del regolamento approvato con r.d. 8 maggio 1904, n. 368).

Né va trascurata la possibilità di interventi di quest'ultimo tipo a suo tempo previsti dall'art. 8 della legge 29 giugno 1939, n. 1497, (norme sulla protezione delle bellezze naturali) e dall'art. 30 del regolamento per l'applicazione di questa legge (r.d. 3 giugno 1940, n. 1357). Nemmeno la previsione di questi limiti, per il loro carattere puntuale (e di eventuale applicazione), potrebbe fondare il potere delle Regioni di disporre un regime generale di autorizzazione per l'attività cavatoria; tuttavia, da questo insieme di disposizioni si trae pur sempre l'indicazione di una pluralità di interessi pubblici presi in considerazione dal legislatore a proposito di coltivazione dei giacimenti di cava, interessi che non possono dunque ridursi a quello della massimizzazione produttiva di cui all'art. 45 del r.d. n. 1443 del 1927.

Ma è con la legge 29 novembre 1971, n. 1097 (norme per la tutela delle bellezze naturali ed ambientali e per le attività estrattive nel territorio dei Colli Euganei) che fa ingresso nel nostro ordinamento il principio secondo il quale la tutela di un interesse pubblico, considerato in relazione all'attività di coltivazione dei giacimenti di cava, può dar luogo a regime generalizzato di autorizzazione. E' evidente infatti, per qualsiasi lettore di questo testo legislativo, che la sottoposizione del progetto di coltivazione all'esame del sovrintendente ai monumenti (ed ora all'autorità regionale) è considerato il mezzo necessario per accertare se la prosecuzione dell'attività estrattiva «risulti di pregiudizio all'ambiente paesaggistico e naturale» (art. 3, ultimo comma). Si noti inoltre che il terzo comma del citato articolo precisa nella sua ultima parte: «Resta salva, al riguardo, e per tutta la materia afferente alle cave, la competenza della Regione ad emanare apposite norme legislative»; una formula che pare ammettere interventi regionali legislativi (e perciò amministrativi), regolanti l'attività estrattiva e trascendenti il quadro della legislazione nazionale fino allora vigente.

E che non si trattasse di normativa necessariamente circoscritta alla fattispecie territoriale dei Colli Euganei era ben rilevato da questa Corte nella sentenza n. 9 del 1973 (n. 8 del considerato in diritto), con questa affermazione: «La Corte osserva che i limiti di localizzazione della legge in esame non costituiscono trattamento singolare e differenziato da quello di situazioni che, altrove, siano ritenute, di volta in volta, sottoponibili ad eguale tutela». E' naturale che, generalizzandosi la necessità della tutela di questo e di altri interessi pubblici riconosciuti dall'ordinamento, si generalizzasse anche il ricorso al tipo di intervento preventivo, ritenuto dalla legge statale strumento necessario per realizzare la salvaguardia di quegli interessi. Tanto più che il regime autorizzatorio si presenta nelle leggi regionali del Veneto e della Lombardia non soltanto come mezzo di controllo del rispetto, tra le altre, delle esigenze di ricettività del territorio, di tutela dagli inquinamenti, di dimensionamento del materiale estraibile alle necessità obbiettive di impiego del materiale estratto; ma come mezzo necessario per l'attuazione di un piano regionale di attività estrattiva. Più in particolare, dalla legge statale per la protezione dei Colli Euganei si ricava anche che, nella valutazione degli interessi pubblici, il legislatore prima ed entro limiti ovviamente più ristretti l'amministratore poi possono subordinare l'interesse della produzione, da soddisfare con l'attività estrattiva, ad altri interessi pubblici, riconosciuti dall'ordinamento. Né al potere regionale di disporre legislativamente in ordine al provvedimento di autorizzazione in tema di apertura di cave o di proseguimento nella loro coltivazione è di ostacolo il particolare regime di delega delle funzioni amministrative previste dall'art. 82 del d.P.R. n. 616 del 1977, in quanto *la ratio* di questa disposizione è limitata alla protezione dei beni ambientali.

Va da sé che sarebbe stato auspicabile, a fini di certezza del diritto e di disciplina più omogenea nelle Regioni a statuto ordinario, che il legislatore statale avesse da tempo adottato una legge contenente i principi fondamentali della materia (ed è lecito sperare che le difficoltà incontrate nell'*iter* legislativo possano essere finalmente superate). Ma, in attesa di una aggiornata legislazione, non si può affermare che manchi, a proposito di cave e torbiere, un principio il quale consenta di dire rispettato l'art. 117 della Costituzione, (secondo l'art. 17, terzo comma, della legge 16 maggio 1970, n. 281), da parte delle leggi regionali Veneta e Lombardia, nelle disposizioni sottoposte al sindacato di questa Corte.

Che poi l'art. 42 della Costituzione non sia violato risulta chiaramente da quanto è disposto nel secondo comma di questo articolo circa i limiti della proprietà, in corrispondenza con il precetto dell'art. 41 della Costituzione, secondo cui l'iniziativa economica privata non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale. Ed il pacifico accoglimento del regime autorizzatorio per le attività estrattive delle cave nelle leggi di alcune regioni a Statuto speciale e delle provincie autonome della Regione Trentino-Alto Adige conferma che esso non è stato ritenuto in contrasto né con l'art. 42 della Costituzione né con i principi dell'ordinamento giuridico dello Stato (legge Regione Friuli-Venezia Giulia 16 agosto 1974, n. 42; legge Regione siciliana 9 dicembre 1980, n. 127; legge provinciale di Bolzano 12 agosto 1976, n. 32 e legge provinciale di Trento 12 dicembre 1978, n. 59).

Circa le censure mosse in tema di giusto procedimento, nel senso che le leggi *de quibus* attribuirebbero un potere discrezionale troppo lato alle autorità regionali, è da dire che in nessun caso dovrebbe trattarsi di valutazioni riducibili a giudizi di opportunità; tra l'altro, la motivazione dei provvedimenti dovrebbe riferirsi alla tutela degli specifici interessi pubblici, cui fanno esplicitamente cenno le leggi contestate.

Ulteriori limiti alla discrezionalità degli amministratori regionali dovrebbero poi discendere dalle indicazioni del piano regionale delle attività estrattive, se queste riusciranno ad essere sufficientemente specifiche. Nell'attesa — certo non a tempo indeterminato — del piano, anche i divieti di carattere generale all'apertura di nuove cave o al proseguimento della coltivazione già in atto dovrebbero avere una operatività di durata circoscritta, a finalità di salvaguardia per un tempo limitato.

Se però il diritto vivente (e non semplici deviazioni applicative) dovesse formarsi in violazione del principio del giusto procedimento, esercitandosi dall'autorità regionale poteri a discrezionalità non limitata, allora, al di là delle opinabili distinzioni tra carattere autorizzatorio e concessorio dei provvedimenti, muterebbero i termini normativi delle questioni attualmente sottoposte all'esame di questa Corte (che restano invece integri, per la legge della Regione Veneto, malgrado il sopravvenire delle leggi regionali 22 gennaio 1980, n. 5 e 20 agosto 1981, n. 50). (*omissis*).

CORTE COSTITUZIONALE, 1° febbraio 1982, n. 9 - Pres. Elia - Rel. Malagugini - Valmaggia (u.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Angelini Rota).

Procedimento penale - Diritto di difesa - Assenza dell'imputato nel dibattimento - Legittimo impedimento.

(Cost., art. 24; cod. proc. pen., art. 428).

Contrastano con l'art. 24 Cost. l'art. 428, primo comma, cod. proc. pen. nella parte in cui non consente la sospensione o il rinvio del dibattimento dove l'imputato, già interrogato, si astenga dal comparire o si allontani dall'udienza per legittimo impedimento, nonché l'art. 428, secondo comma, di detto codice, limitatamente all'avverbio « soltanto » (1).

(omissis) Garanzia del contraddittorio significa che la legge deve assicurare alle parti e — per quanto qui interessa — all'imputato la possibilità di partecipare al dibattimento per l'esercizio della attività difensiva consentita, con la conseguenza che soltanto la volontaria rinuncia dell'imputato a presenziare al dibattimento, in quanto espressione di una sua libera e incoercibile scelta difensiva può giustificare, sul piano costituzionale, la limitazione del contraddittorio che in tal modo si attua.

A questo criterio appare ispirata la normativa vigente per ciò che concerne l'assenza dell'imputato al dibattimento. Così, il giudizio contumaciale, è escluso quando è provato che l'assenza dell'imputato è dovuta ad assoluta impossibilità di comparire per legittimo impedimento, presumendosi negli altri casi, una volta accertata la regolarità delle notificazioni, la volontà dell'imputato — che non abbia chiesto o consentito che si proceda in sua assenza — di non partecipare al dibattimento (artt. 497 e 498 cod. proc. pen.).

Così una volta iniziato il dibattimento, costituisce una scelta dell'imputato detenuto rifiutare di assistervi, senza esservi costretto da una assoluta necessità determinata da legittimo impedimento e del pari riconducibile ad un suo comportamento volontario è l'evasione da lui consumata (art. 427 cod. proc. pen.) così come è il suo allontanamento — temporaneo, o anche definitivo in caso di duplice espulsione, ma salvo sempre il diritto a prendere per ultimo la parola — per ordine del presidente, del pretore, o in loro assenza, del pubblico ministero (art. 434 cod. proc. pen., nel testo modificato dall'art. 9 del decreto legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito con modificazioni nella legge 18 maggio 1978, n. 191).

(1) Sul punto che il diritto « irrinunciabile » all'autodifesa è distinto dal diritto di difesa tecnica, cfr. Corte cost. n. 205 del 1971 e n. 186 del 1973. Cfr. inoltre Corte cost. n. 125 del 1979, in questa *Rassegna*, 1979, I, 619.

In tutti questi casi l'imputato è rappresentato dal difensore, « ad ogni effetto », stauiscono le pertinenti disposizioni del cod. proc. pen. anche se in realtà la rappresentanza vale solo ai fini del termine per impugnare, di talché l'espressione usata sta, per il resto, a ribadire la intatta possibilità dell'esercizio di attività difensive da parte del difensore.

Dallo schema così riassunto, che vuole garantita all'imputato la possibilità di partecipare al dibattimento, dall'inizio alla fine e consente si proceda senza di lui solo se l'assenza sia, in modo esplicito od implicito, frutto di una sua libera scelta, o comunque di un suo comportamento volontario, fuoriesce la norma denunziata di cui all'art. 428, primo comma cod. proc. pen., che vieta la sospensione o il rinvio del dibattimento quando l'imputato, libero, si allontana dall'udienza o si astiene dal comparire, in qualsiasi momento dopo l'interrogatorio; norma che, per giurisprudenza costante, in coerenza con il disposto del secondo comma dell'articolo medesimo, per l'uso ivi fatto dell'avverbio « soltanto », viene interpretata nel senso che essa comporta per il giudice un vero e proprio divieto di sospendere o rinviare il dibattimento anche se e quando sia stato accertato — attraverso la libera valutazione operata dal giudice stesso della relativa prova — che l'imputato libero e già interrogato si trova nella assoluta impossibilità di essere presente per legittimo impedimento.

La disposizione di legge in esame con la quale, contro il parere della Commissione parlamentare, venne modificato il sistema del codice del 1913 (che dava facoltà al giudice, nella fattispecie considerata, di sospendere o rinviare il dibattimento per « giusti motivi ») fu giustificata (nella relazione al re sul nuovo codice di procedura penale, n. 138) con l'intento di evitare ritardi « non necessari » allo svolgimento del processo, sulla base dell'assunto per cui « dopo aver reso l'interrogatorio, l'imputato, di regola, non ha altro da dire, che l'attività inerente alla difesa viene esercitata dal difensore ». E' chiaro, per quanto si è sin qui detto, che una affermazione del genere, se può trovare riscontri nella pratica giudiziaria, esprime una concezione estremamente riduttiva della partecipazione personale dell'imputato al dibattimento, che deroga alla regola generale dettata, per questa parte, dallo stesso codice processuale penale e che si pone in netto contrasto non solo e non tanto con i mutamenti intervenuti nei livelli culturali e nei rapporti sociali — che si riflettono nei rapporti tra cittadini e autorità — quanto soprattutto con il diritto di difesa nel processo penale, sotto il profilo della difesa personale, garantito dallo art. 24, secondo comma, Cost., e con la libertà della scelta, appunto, difensiva che esso comporta. Ciò che l'imputato ha (ancora) da dire dopo aver reso l'interrogatorio, non può formare materia di presunzione: certamente non di una presunzione formulata in termini così assoluti come quelli che si desumono dalla norma in questione, che, si ripete, comporta il tassativo divieto di sospendere o rinviare il dibattimento anche là dove — come ad

esempio in caso di emergenze processuali del tutto nuove — la necessità di consentirgli di fornire ulteriori discolpe ai fini di un pieno esercizio del diritto di difesa appaia evidente.

Ciò che rileva dunque, ai fini dell'osservanza del disposto dell'art. 24, secondo comma, Cost., è garantire all'imputato la possibilità di intervenire. In un sistema che consente all'imputato di rendere l'interrogatorio anche rifiutandosi di rispondere, senza che perciò, venga minimamente affievolita la sua facoltà di fare successivamente tutte le dichiarazioni che ritiene opportune in sua difesa o di conferire con il suo difensore, escluderlo aprioristicamente dal prosieguo del dibattimento contro la sua volontà in ragione della impossibilità assoluta in cui egli si trovi, per legittimo impedimento, di presenziare ad una udienza determinata comporta un ingiustificato sacrificio dello stesso diritto di difesa, nell'aspetto considerato. Certamente, non sfugge alla Corte la esigenza — al fine di garantire un'ordinata amministrazione della giustizia — che « il processo possa progredire verso la decisione finale e se ne impedisca l'indefinito protrarsi » (sentenza n. 111 del 1970). Essa tuttavia, non può valere a giustificare una compressione così incisiva del diritto di difesa quale quella che discende dalla norma impugnata. Da un punto di vista più generale, se la pienezza del contraddittorio al dibattimento è condizione ottimale per lo svolgimento della funzione giurisdizionale, possono legittimamente sentirsi soltanto quelle attenuazioni di siffatta garanzia posta — si ripete nell'interesse non solo dell'imputato ma anche della società — che discendano dall'incoercibilità del diritto di difesa, espressione di un fondamentale diritto di libertà, intatto restando l'obbligo del legislatore di predisporre le condizioni che ne rendano possibile l'esercizio.

Né si può condividere l'opinione per cui all'assenza dell'imputato nel dibattimento può sempre e comunque supplire il difensore tecnico, posto che la rappresentanza processuale affidata a quest'ultimo *ex lege*, volta a consentire, in assenza dell'imputato, uno svolgimento non monologico del dibattimento e soprattutto al fine pratico di cui all'art. 472, ultimo comma, cod. proc. pen., non può fuoriuscire dall'ambito dei compiti di « assistenza » tecnica cui è preposto il professionista, quale ne possa essere l'ampiezza e l'incidenza, strettamente dipendenti, peraltro, dal tipo di rapporto che in concreto si instaura tra i due soggetti. Ed è appena il caso di ricordare che l'unica ipotesi in cui è consentito all'imputato di farsi rappresentare nel giudizio dal difensore è quella prevista dall'art. 125, secondo comma, cod. proc. pen., nella quale tuttavia, è riservata al giudice la facoltà di ordinarne la comparizione personale. Ulteriore dimostrazione questa della ritenuta insostituibilità della presenza dell'imputato al dibattimento (ribadita sotto un profilo sostanziale, dall'art. 445, secondo comma, cod. proc. pen.) e, comunque, della libertà e della autonomia di ogni sua scelta in proposito. (*omissis*).

I

CORTE COSTITUZIONALE, 2 febbraio 1982, n. 16 - *Pres. Elia - Rel. De Stefano - Marella (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).*

Famiglia - Matrimonio - Trascrizione del matrimonio canonico - Pubblicazioni anteriori a matrimonio canonico - Matrimonio contratto da minorenni - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 3; legge 27 maggio 1929, n. 847, artt. 7 e 12).

Per compiere la scelta tra matrimonio civile e matrimonio canonico è necessaria la capacità di agire, la quale si acquista con la maggiore età o con il formale riconoscimento della idoneità a contrarre precoce matrimonio. Contrastano con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.) l'art. 12 della legge 27 maggio 1929, n. 847 nella parte in cui non dispone che non si faccia luogo alla trascrizione anche nel caso di matrimonio canonico contratto da minore infrasedicenne o da minore che abbia compiuto gli anni sedici ma non sia stato ammesso al matrimonio ai sensi dell'art. 84 cod. civ., e l'ultimo comma dell'art. 7 della legge predetta nella parte in cui non dispone che l'autorità giudiziaria decida sull'opposizione anche quando questa sia fondata sulla causa indicata nell'art. 84 cod. civ.

II

CORTE COSTITUZIONALE, 2 febbraio 1982, n. 18 - *Pres. Elia - Rel. De Stefano - Oliva ed altri (avv. Mellini), Di Filippo (avv. Barile, Filippucci (avv. Mirabelli), Cioci ed altri (avv. Bernardini), Papaleo (avv. Leli), Gospodinoff (avv. Gismondi e Satta), e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).*

Procedimento civile - Delibazione di sentenza ecclesiastica - Tutela giurisdizionale offerta dall'ordinamento canonico - Adeguatezza o meno - Ininfluenza - Cognizione del giudice statale nello speciale processo di delibazione - Limiti - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 24; legge 27 maggio 1929, n. 810; art. 1; legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 17).

Matrimonio - Dispensa dal matrimonio rato e non consumato - E atto amministrativo canonico - Esecutività agli effetti civili - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 24; legge 27 maggio 1929, n. 810; art. 1; legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 17).

Il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale; tale qualifica non può estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze storicamente si atteggia; pur se taluni

di questi istituti siano garantiti da precetti costituzionali. Ai fini di una pronuncia sull'asserito contrasto, della riserva alla giurisdizione ecclesiastica delle cause di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, con il supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale, è ininfluenza una verifica dell'adeguatezza della tutela in concreto assicurata dalla giurisdizione ecclesiastica. Peraltro, sono costituzionalmente illegittimi l'art. 1 della legge n. 810 del 1929, limitatamente all'esecuzione data al sesto comma dell'art. 34 del Concordato, nonché il secondo comma dell'art. 17 della legge n. 847 del 1929, nella parte in cui tali norme non prevedono che alla Corte d'appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa del proprio diritto, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano.

La riserva per la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, concretando un'alternativa alla giurisdizione dei tribunali dello Stato, non può sottrarsi, benché disposta con norma concordataria, fornita quindi di copertura costituzionale, alla verifica se nel suo ambito sia egualmente assicurato il diritto alla tutela giurisdizionale; detta tutela non può realizzarsi in un procedimento, il cui svolgimento e la cui conclusione trovano dichiaratamente collocazione nell'ambito della discrezionalità amministrativa, e nel quale non vengono quindi garantiti alle parti un giudice e un giudizio in senso proprio. Pertanto, sono costituzionalmente illegittimi l'art. 1 della legge 27 maggio 1929 n. 810, limitatamente all'esecuzione data all'art. 34, commi quarto, quinto e sesto, del Concordato, e l'art. 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847 nella parte in cui le suddette norme prevedono che la Corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio.

I

(omissis) Con l'ancorare la capacità di contrarre matrimonio di entrambi i nubenti alla maggiore età, e con il subordinare la possibile ammissione al matrimonio di minore che abbia compiuto i 16 anni, non soltanto alla sussistenza di gravi motivi, ma anche allo specifico accertamento della sua maturità psico-fisica, la riforma del diritto di famiglia ha introdotto una sostanziale divergenza tra ordinamento statale e ordinamento canonico per quanto concerne la disciplina dell'*aetas nubilis*. Per cui ben può verificarsi — come appunto è avvenuto nei casi che formano oggetto dei giudizi a *quibus* — che minore non ammesso a contrarre matri-

monio civile per carenza dell'età prescritta dalla legge dello Stato (o, se minore ultrasedicenne, per non aver chiesto ed ottenuto l'ammissione dal tribunale per i minorenni), venga, invece, dall'autorità ecclesiastica ammesso, per avere attinto i più bassi limiti di età fissati dal can. 1067 del *codex iuris canonici* (e malgrado la raccomandazione, rivolta nel § 2 dello stesso canone ai *pastores animarum*, di far rispettare i limiti di età in uso nei diversi luoghi) a contrarre matrimonio canonico e, attraverso la trascrizione del relativo atto, acquisisca quella condizione giuridica di coniuge che non gli è consentito conseguire attraverso il matrimonio civile.

Né in tale ipotesi si versa in quella « semplice differenza di regime riscontrabile tra matrimonio civile e matrimonio concordatario » che — secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 31 del 1971 — ove non importi violazione di principi supremi dell'ordinamento costituzionale, « non integra di per sé una illegittima disparità di trattamento » in quanto « la normativa concernente il matrimonio concordatario ha una sua giustificazione nell'ambito del disposto dell'art. 7 della Costituzione », che riserva ad essa una « copertura costituzionale » (sentenza n. 1 del 1977). La questione di legittimità costituzionale, sulla quale la Corte è ora chiamata a pronunciarsi, è stata infatti radicata, dai giudici che l'hanno sollevata, nel ravvisato contrasto con l'art. 3 della Costituzione delle norme impugnate (artt. 12 e 16 della legge matrimoniale), in quanto esse consentono che un minore « subisca le conseguenze di una scelta non liberamente e coscientemente adottata e sia assoggettato ad una disciplina che trova giustificazione solo nella libera opzione fra matrimonio religioso trascrivibile e matrimonio civile ».

Sotto il dedotto profilo, la questione si dimostra fondata, alla luce dei principi affermati da questa Corte nella sentenza n. 32 del 1971, cui fanno puntuale richiamo le ordinanze di rimessione. In quell'occasione, appunto, la Corte ha esaminato la questione che le era stata deferita (legittimità costituzionale, in riferimento all'art. 3 della Costituzione, dell'art. 16 della legge matrimoniale, nella parte in cui, in relazione all'art. 12 della stessa legge, non consentiva la impugnazione della trascrizione di matrimonio canonico celebrato da nubente che, pur non interdetto, versava tuttavia in stato di incapacità naturale) « con riferimento non già alla fase della celebrazione, bensì a quella dell'opzione effettuata in ordine alla forma del rito matrimoniale ». E nel riconoscere che l'art. 34 del Concordato e la legge matrimoniale di attuazione, impegnando lo Stato a conferire effetti civili ai matrimoni disciplinati dal diritto canonico, hanno introdotto « una differenziazione di trattamento giuridico per motivi di religione », nel che si concreterebbe una « eccezione al principio di eguaglianza », la Corte ha tuttavia ritenuto che tale discriminazione non configuri una violazione del principio medesimo perché « espressamente consentita da altra norma costituzionale, e cioè dall'art. 7, secondo comma ».

Peraltro — ha statuito la Corte — condizione necessaria per poter affermare la validità della rilevata eccezione al principio di eguaglianza deve considerarsi « il possesso della piena capacità da parte di chi procede alla scelta del rito ». Superando perciò l'obiezione dell'asserita impossibilità di attribuire autonomia a tale scelta, la Corte, nella richiamata sentenza, ha affermato che « l'atto di scelta del rito assume un'autonomia non solo concettuale ma anche temporale ed obiettivamente accertabile in quanto si concreta in propri atti o comportamenti » e che esso riveste anche « uno specifico rilievo giuridico allorché i requisiti di capacità richiesti per tali atti e comportamenti appaiono regolati secondo criteri propri di un dato ordinamento, divergenti da quelli invocabili per la validità del negozio successivamente stipulato ». Infine, circa i criteri in base ai quali deve accertarsi « il possesso della piena capacità da parte di chi procede alla scelta del rito », la Corte ha affermato che essi, « secondo i principi consacrati nell'art. 17 delle preleggi », devono essere desunti dalla legge dello Stato.

Alla stregua di quanto precede, non può dubitarsi che se, per il compimento dell'atto di scelta, è richiesto il possesso della piena capacità, come disciplinata dalla legge dello Stato, questa capacità non possa essere riconosciuta — in mancanza di specifica norma che stabilisca un'età diversa — se non a chi abbia acquistato con la maggiore età la capacità di agire (art. 2 del codice civile). Invero precipuo e fondamentale fatto costitutivo della capacità di agire è proprio l'età, con la quale soltanto si acquista maturità e perciò consapevolezza delle proprie azioni. Tanto più allorché si tratta della capacità richiesta per compiere una scelta fra due negozi che nascono in distinti ordinamenti e con distinta disciplina, ma che entrambi, sia pure per vie diverse, conducono all'instaurarsi, nell'ambito statuale, del vincolo matrimoniale. Di quel vincolo, cioè, la cui spiccata importanza individuale e sociale — come si desume dai richiamati lavori parlamentari — ha indotto il legislatore, in sede di riforma del diritto di famiglia, a riconoscere il possesso della necessaria consapevolezza dei poteri, dei doveri e delle responsabilità che esso comporta, solo nei soggetti che con la maggiore età si presume abbiano acquisito, attraverso un adeguato progressivo sviluppo non solo fisico-sessuale ma ben anche psichico, una completa maturità. Qualora, poi, tale maturità psico-fisica sia specificamente accertata sussistere anche in un minore che abbia compiuto i 16 anni, e sia contestualmente riconosciuta la fondatezza dei gravi motivi che lo inducono a contrarre precoce matrimonio, la stessa capacità matrimoniale in tal caso acquisita per effetto del provvedimento emanato dall'organo giudiziale competente in materia secondo la legge dello Stato, abilita il minore anche a compiere la previa scelta tra i due possibili negozi matrimoniali. Scelta che, pur nella sua autonoma priorità logica, temporale, giuridica, posta in luce nella sentenza n. 32 del 1971, è nella

successiva celebrazione del matrimonio secondo il rito prescelto che trova pur sempre compiuta e definitiva espressione. Non può e non deve pertanto procedersi alla trascrizione, con la conseguente attribuzione di effetti civili, di matrimonio canonico celebrato da persona che, per difetto dell'età prescritta dalla legge dello Stato, non aveva la imprescindibile capacità di procedere alla libera scelta tra il negozio matrimoniale disciplinato dall'ordinamento della Chiesa e quello parallelo, disciplinato dall'ordinamento dello Stato. Il denunciato art. 12 della legge matrimoniale — la cui « tassatività » nella elencazione delle ipotesi per le quali non può farsi luogo a trascrizione, affermata in giurisprudenza e in dottrina, è stata già riconosciuta da questa Corte nella più volte citata sentenza n. 32 del 1971 — non vieta, invece, la trascrizione del matrimonio canonico contratto da minore infrasedicenne, come tale assolutamente non ammissibile al matrimonio, o da minore che abbia compiuto gli anni sedici, ma non sia stato ammesso al matrimonio ai sensi dell'art. 84 del codice civile; da soggetti, cioè, carenti, nell'un caso e nell'altro, di quella capacità che sola avrebbe potuto consentire ad essi di esercitare liberamente e consapevolmente l'opzione per la celebrazione del matrimonio medesimo. Ne va, dunque, dichiarata *in parte qua* la illegittimità costituzionale, per contrasto con il principio di eguaglianza, la deroga al quale non può in tal caso ritenersi giustificata per effetto dell'art. 7 della Costituzione, mancando, giusta quanto affermato da questa Corte con sentenza n. 32 del 1971, « il possesso della piena capacità da parte di chi procede alla scelta del rito ».

Quanto poi all'art. 16 della legge matrimoniale, egualmente denunciato dai giudici *a quibus*, non occorre che ne sia dichiarata, per le stesse ragioni, la illegittimità costituzionale, rimanendo assorbita la relativa questione. L'art. 16, invero, dispone, al suo primo comma, che « la trascrizione del matrimonio può essere impugnata per una delle cause menzionate nell'art. 12 della presente legge ». Ma una volta aggiunto nell'art. 12, per effetto di questa pronuncia, il caso della intrascrivibilità del matrimonio canonico contratto da minore, nei sensi di cui sopra, diviene conseguenzialmente ammessa dall'art. 16, per effetto del cennato rinvio alle « cause menzionate nell'art. 12 », anche l'impugnativa della trascrizione del matrimonio suddetto.

La Corte ritiene, infine, di dover far applicazione dell'art. 27 della legge 11 marzo 1953, n. 87, in ordine all'ultimo comma dell'art. 7 della stessa legge matrimoniale. Tale articolo, come noto, disciplina, insieme con il precedente art. 6, la pubblicazione civile ordinaria precedente la celebrazione del matrimonio canonico: trattasi di quel procedimento che, quando non sia stata notificata all'ufficiale dello stato civile alcuna opposizione e nulla gli consti ostare al matrimonio, si conclude con il rilascio di un certificato, in cui lo stesso ufficiale « dichiara che non risulta

l'esistenza di cause, le quali si oppongono alla celebrazione di un matrimonio valido agli effetti civili». Se, invece, gli sia stata notificata opposizione, nelle forme di cui all'art. 103 del codice civile, l'ufficiale dello stato civile, a mente del secondo comma dello stesso art. 7, « non può rilasciare il certificato e deve comunicare al parroco la opposizione ». Sull'opposizione l'autorità giudiziaria decide — prescrive l'ultimo comma dell'art. 7 — soltanto quando questa sia fondata su alcuna delle cause indicate negli artt. 85, primo comma, e 86 del codice civile; e cioè, soltanto nei casi in cui l'opposizione sia fondata sulla circostanza che uno o entrambi i nubenti siano interdetti per infermità di mente o vincolati da precedente matrimonio. In ogni altro caso il tribunale « pronuncia sentenza di non luogo a deliberare ». L'ultimo comma dell'art. 7 indica, perciò, le sole ipotesi di accoglimento dell'opposizione; ed esse corrispondono puntualmente a quelle indicate dall'art. 12 per la intrascrivibilità del matrimonio canonico che sia stato celebrato senza essere preceduto dal rilascio del certificato, e per le quali soltanto può farsi opposizione, in sede di pubblicazione *post nuptias* disciplinata dal successivo art. 13. Senonché, in conseguenza della illegittimità costituzionale dell'art. 12 *in parte qua*, dichiarata con la presente decisione, viene ad aggiungersi nello stesso art. 12 una ulteriore ipotesi di intrascrivibilità, per il caso di matrimonio canonico celebrato da minore infrasedicenne, o da minore che abbia compiuto gli anni sedici, ma non sia stato ammesso al matrimonio ai sensi dell'art. 84 del codice civile. Mentre, però, l'opposizione in sede di pubblicazione *post nuptias* potrà, a seguito della presente pronuncia e per effetto dell'esplicito rinvio all'art. 12 operato dal terzo comma dell'art. 13, fondarsi anche su quest'ultima causa, altrettanto non sarebbe consentito, stante il disposto dell'ultimo comma dell'art. 7, all'opposizione in sede di pubblicazione *ante nuptias*. (*omissis*)

II

(*omissis*) Va preliminarmente ricordato che questa Corte ha già più volte affermato, a partire dalle sentenze nn. 30, 31 e 32 del 1971, che le norme del Concordato, immesse nell'ordinamento italiano dalla legge n. 810 del 1929, pur fruendo della « copertura costituzionale » fornita dall'art. 7 della Costituzione, non si sottraggono al sindacato di legittimità costituzionale, che in tal caso, peraltro, resta limitato e circoscritto al solo accertamento della loro conformità o meno ai « principi supremi dell'ordinamento costituzionale »; accertamento, cui la Corte procede mantenendosi sempre nell'ambito della questione così come le è stata deferita e in riferimento a principi che siano desumibili dai parametri costituzionali indicati dal giudice *a quo*.

In siffatta prospettiva e nei cennati limiti, la Corte, appunto con la sentenza n. 30 del 1971, dichiarava non fondata la questione di legittimità

costuzionale avente ad oggetto, sempre per il tramite dell'art. 1 della legge n. 810 del 1929, gli stessi commi quarto, quinto e sesto dell'art. 34 del Concordato, del cui esame è ora investita, denunciati allora « con riferimento all'art. 102, secondo comma, della Costituzione, in quanto cioè i tribunali ecclesiastici competenti a pronunziarsi sulla nullità dei matrimoni concordatari sarebbero giudici speciali non previsti dalla Costituzione stessa ». La Corte ritenne, invece, che non fosse violato il principio della unità della giurisdizione dello Stato, cui appare ispirato l'indicato precetto costituzionale, in quanto il « rapporto fra organi della giurisdizione ordinaria e organi della giurisdizione speciale deve ricercarsi nel quadro dell'ordinamento giuridico interno, al quale i tribunali ecclesiastici sono del tutto estranei ».

Successivamente, la riserva alla cognizione esclusiva dei tribunali ecclesiastici delle controversie in materia di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, operata dai ripetuti commi quarto, quinto e sesto dell'art. 34 del Concordato, era nuovamente sottoposta all'esame di questa Corte, in riferimento agli artt. 1, secondo comma, 3, primo comma, 11, 24, commi primo e secondo, 25, primo comma, 101, primo comma, 102, commi primo e secondo, della Costituzione. Anche questa volta la questione veniva dichiarata non fondata, con la sentenza n. 175 del 1973. Circa l'addotta incompatibilità della giurisdizione dei tribunali ecclesiastici *in subiecta materia* con il principio della sovranità dello Stato italiano, veniva affermato che « una inderogabilità assoluta della giurisdizione statale non risulta da espresse norme della Costituzione, né è deducibile, con particolare riguardo alla materia civile, dai principi generali del nostro ordinamento, nel quale ipotesi di deroga sono stabilite da leggi ordinarie ». Considerava poi la Corte che « riconosciuta la compatibilità con il nuovo ordinamento costituzionale di una deroga alla giurisdizione che sia razionalmente e politicamente giustificabile », la deroga introdotta dalle denunciate norme trovava appunto giustificazione « nel complesso sistema che, riconoscendo effetti civili al matrimonio così come disciplinato dal diritto canonico, non irrazionalmente devolve ai tribunali ecclesiastici la cognizione delle cause di nullità del matrimonio ». Nella pronuncia di non fondatezza così motivata restavano assorbiti, ad avviso della Corte, anche i diversi profili dedotti dal giudice *a quo* con riferimento agli artt. 24, 25 e 102, secondo comma, della Costituzione. Soggiungeva in proposito la Corte, in relazione all'addotta violazione del principio del giudice naturale, di cui all'art. 25 della Costituzione, che dovendosi considerare « giudice naturale » quello « precostituito per legge », tale espressamente risultava essere il tribunale ecclesiastico proprio in quanto designato dalle norme impugnate.

Nella coeva sentenza n. 176 del 1973 la Corte poi, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2 della legge

1° dicembre 1970, n. 898, recante disciplina dei casi di scioglimento del matrimonio, sollevata in riferimento agli artt. 7 e 138 della Costituzione, in relazione appunto all'art. 34 del Concordato ed alla legge di esecuzione n. 810 del 1929, nonché agli artt. 5 e 17 della legge n. 847 del 1929, affermava che la riserva di giurisdizione ai tribunali ecclesiastici delle cause di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, ed il connesso riconoscimento di effetti civili alle sentenze dichiarative di tale nullità, « sono coerenti con l'impegno assunto di considerare l'atto del matrimonio, validamente sorto nell'ambito dell'ordinamento canonico, quale presupposto cui attribuire — dopo l'intervenuta trascrizione — gli effetti civili ».

La legittimità costituzionale della riserva disposta dall'art. 34 del Concordato a favore della giurisdizione ecclesiastica è stata, dunque, già riconosciuta da questa Corte — come vien ricordato anche nella sentenza n. 1 del 1977 — in relazione a principi supremi che sono stati desunti da parametri costituzionali in gran parte coincidenti con gli stessi parametri invocati nella presente controversia. Ai parametri suddetti i giudici *a quibus* fanno invero riferimento per assumere che la riserva *de qua agitur* concreti, in relazione alle peculiari caratteristiche che diversificano il sistema processuale canonico da quello statale, una violazione del diritto alla tutela giurisdizionale. Diritto, questo, che la Corte ha già annoverato « fra quelli inviolabili dell'uomo, che la Costituzione garantisce all'art. 2 » (sentenza n. 98 del 1965), e che non esita ora ad ascrivere tra i principi supremi del nostro ordinamento costituzionale, in cui è intimamente connesso con lo stesso principio di democrazia l'assicurare a tutti e sempre, per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio. Non può dunque rifiutarsi ingresso alla proposta questione intesa a verificare se con tale principio supremo contrastino le denunciate norme concordatarie, pur assistite da copertura costituzionale. Come già messo in luce dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte, le suddette disposizioni hanno sostituito, *in subiecta materia*, la giurisdizione ecclesiastica alla giurisdizione statale. Ma non per questo ne risulta vulnerato il principio supremo del diritto alla tutela giurisdizionale, atteso che, nelle controversie relative alla nullità di matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, un giudice e un giudizio sono pur sempre garantiti: e si tratta di organi e di procedimenti, la cui natura giurisdizionale è suffragata da una tradizione plurisecolare. Certo, non può negarsi che l'organizzazione e l'esercizio della funzione giurisdizionale, *in re matrimoniali*, nell'ordinamento della Chiesa appaiono, sotto taluni aspetti, ispirati a criteri non sempre conformi a quelli che caratterizzano l'organizzazione e l'esercizio della funzione giurisdizionale nell'ordinamento dello Stato; anche se il divario si attenua alla luce dei principi proclamati dalle costituzioni e dai decreti del Concilio Vaticano II. Ma va, da un canto, ricordato che le difformità traggono per lo più la loro ragion d'essere dalle stesse finalità spirituali cui è preordinato l'ordi-

namento della Chiesa, il quale, pur con i connotati esplicitamente riconosciuti dal primo comma dell'art. 7 della Costituzione, si modella nondimeno siccome un ordinamento per sua stessa natura dissimile da quello dello Stato. D'altro canto, il diritto alla tutela giurisdizionale si colloca al dichiarato livello di principio supremo solo nel suo nucleo più ristretto ed essenziale, cui si è innanzi accennato; ma tale qualifica non può certo estendersi ai vari istituti in cui esso concretamente si estrinseca e secondo le mutevoli esigenze storicamente si atteggia, pur se taluni di questi istituti siano garantiti da precetti costituzionali. Con i quali ultimi — una volta riconosciuto indenne il principio supremo — non è consentito accertare se specificamente contrastino, in ragione della diversa disciplina dei corrispondenti istituti del processo matrimoniale canonico, le denunciate norme concordatarie, atteso che a questo minor livello opera, come più volte affermato da questa Corte, la copertura costituzionale dalla quale esse sono assistite.

Pertanto la Corte, nel confermare la sua precedente giurisprudenza in materia, ritiene che anche sotto il profilo esaminato in questa occasione la riserva alla giurisdizione ecclesiastica delle cause di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, pur con le innegabili diversità che nei vari istituti processuali tale giurisdizione presenta rispetto alla giurisdizione statale, non è incompatibile con l'ordinamento costituzionale. Detta riserva appare poi funzionalmente connessa alla disciplina del negozio matrimoniale canonico, cui il medesimo art. 34 del Concordato riconosce, mediante la trascrizione del relativo atto, efficacia civile. Se il negozio cui si attribuiscono effetti civili, nasce nell'ordinamento canonico e da questo è regolato nei suoi requisiti di validità, è logico corollario che le controversie sulla sua validità siano riservate alla cognizione degli organi giurisdizionali dello stesso ordinamento, conseguendo poi le relative pronunce dichiarative della nullità la efficacia civile attraverso lo speciale procedimento di delibazione, anch'esso strutturato dall'art. 34 del Concordato. In ciò va ravvisata appunto quella giustificazione razionale e politica della deroga alla giurisdizione statale, cui questa Corte, come dianzi ricordato, si è riferita nella sentenza n. 175 del 1973. La riserva in parola costituisce perciò uno dei cardini del vigente sistema concordatario matrimoniale, e di ciò era ben consapevole il Costituente allorché nel secondo comma dell'art. 7 della Costituzione ha fatto esplicita menzione dei Patti Lateranensi.

Né a diversa conclusione potrebbero indurre gli argomenti svolti nelle ordinanze di rimessione, secondo cui ogni rinuncia dello Stato alla propria giurisdizione postula necessariamente — ai fini dell'accertamento della sua compatibilità con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale — la puntuale verifica del grado di tutela assicurato dal sistema giurisdizionale che viene a sostituirsi a quello statale. (*omissis*)

Le sentenze ecclesiastiche di nullità del matrimonio sono, invece, soggette ad uno « speciale procedimento di delibazione affidato alla Corte d'appello », nel quale « l'intervento del giudice italiano in certa misura si realizza, sia pure con cognizione limitata » (sentenza di questa Corte n. 175 del 1973). L'affinità, da *species* a *genus*, che tale procedimento rivela rispetto al normale giudizio di delibazione delle sentenze straniere, quale disciplinato dall'art. 797 cod. proc. civ., conferma che, ai fini della presente pronuncia sull'asserito contrasto della riserva alla giurisdizione ecclesiastica delle cause di nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, con il supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale, sarebbe ininfluenza ed esorbitante la proposta verifica dell'adeguatezza della tutela medesima, quale in concreto assicurata dalla giurisdizione ecclesiastica. Se poi i limiti posti ai poteri del giudice italiano chiamato a rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica di nullità del matrimonio, incidano, come ipotizza la sentenza di questa Corte n. 1 del 1977, sull'adeguatezza della tutela giurisdizionale, è dubbio che ricade nell'ambito della questione puntualizzata sub B), sulla quale la Corte passa a pronunciarsi, una volta dichiarata non fondata la questione sub A).

La seconda questione di legittimità costituzionale, enunciata sub B), « dà per scontata — come leggesi nell'ordinanza emessa dalle Sezioni unite della Corte di cassazione — la conformità alla Costituzione della riserva di giurisdizione in favore dei tribunali ecclesiastici e considera invece i limiti dei poteri del giudice dell'esecutività, quali risultano dalla consolidata interpretazione data dalla giurisprudenza alle norme in esame ».

Nella interpretazione delle denunciate norme, accolta dai giudici *a quibus*, la pronuncia di esecutività sarebbe contraddistinta da una sorta di « automaticità ». Infatti la Corte d'appello potrebbe verificare soltanto la mera regolarità formale della documentazione proveniente dal tribunale della Segnatura, mentre le sarebbe precluso qualsiasi sindacato sul procedimento svoltosi innanzi al giudice ecclesiastico. In particolare il giudice italiano non potrebbe accertare: a) l'effettivo rispetto del contraddittorio e del diritto di difesa nel procedimento in cui è stata resa la sentenza di nullità; b) la definitività di tale sentenza; c) la reale effettuazione, da parte del tribunale della Segnatura, dei controlli, previsti dal quinto comma dell'art. 34 del Concordato, sulla osservanza nel processo matrimoniale canonico delle norme relative alla competenza del giudice, alla citazione ed alla legittima rappresentanza o contumacia delle parti; d) se la sentenza di nullità contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano, in contrasto con il disposto dell'art. 797, n. 7, del codice di procedura civile.

La Corte preliminarmente rileva che, ancor prima della Costituzione, autorevole dottrina contestava la tesi, seguita in giurisprudenza, della « automaticità » della pronuncia, interpretando le norme regolatrici del

procedimento per la esecutività delle sentenze ecclesiastiche di nullità di matrimoni canonici trascritti agli effetti civili (quinto e sesto comma dell'art. 34 del Concordato e art. 17 della legge matrimoniale), nel senso che la Corte di appello fosse tenuta ad accertare la conformità delle sentenze medesime ai principi dell'ordine pubblico. Entrata in vigore la Costituzione, si sottolineò in dottrina l'esigenza che l'applicazione della normativa concordataria si adeguasse ai principi dell'ordinamento costituzionale, e che pertanto, in siffatta prospettiva, il procedimento *ex art. 17* della legge matrimoniale dovesse garantire il contraddittorio e la conformità delle sentenze ecclesiastiche ai principi dell'ordine pubblico. Né sono mancate negli ultimi anni sentenze, anche della Corte di cassazione, ispirate ad una interpretazione delle denunciate norme diversa da quella che costituisce la base di partenza delle ordinanze di rimessione. Così, nel riflesso che il procedimento in parola configuri un adattamento dell'ordinario giudizio di delibazione delle sentenze straniere alla speciale materia oggetto delle norme pattizie, è stato ritenuto che alla Corte d'appello sono devoluti, oltre che i controlli formali, anche il riscontro degli adempimenti corrispondenti alle prime quattro condizioni previste dall'art. 797 del codice di procedura civile, nonché l'accertamento che la sentenza ecclesiastica non contrasti con l'ordine pubblico italiano, nei limiti consentiti dalla copertura costituzionale delle norme concordatarie. Peraltro, poiché tale « giurisprudenza innovatrice », cui si rifanno alcune parti costituite in giudizio per concludere a favore della non fondatezza della questione, non può allo stato dirsi decisamente prevalente su quella, mantenutasi costante nell'arco di più decenni, dalla quale muovono le ordinanze di rimessione, la Corte si attiene, ai fini della pronuncia sulle denunciate norme, alla interpretazione che di queste viene adottata dai giudici *a quibus*, e tra questi, in particolare, dalle Sezioni unite civili della Corte di cassazione.

In siffatti termini la questione è fondata. Le norme denunciate, interpretate come dianzi esposto, incidono profondamente e radicalmente sui poteri che in via generale sono attribuiti al giudice, in correlazione con i prescritti accertamenti, allorché sia chiamato a dichiarare l'efficacia nell'ordinamento dello Stato italiano di sentenze emesse in ordinamenti a questo estranei. Ed invero, nello speciale procedimento da esse disciplinato, la mutilazione e la vanificazione dei cennati poteri del giudice italiano, la preclusione di qualsiasi sindacato che esorbiti dall'accertamento della propria competenza e dalla semplice constatazione che la sentenza di nullità sia anche accompagnata dal decreto del tribunale della Segnatura apostolica e sia stata pronunciata nei confronti di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, degradano la funzione del procedimento stesso ad un controllo meramente formale. Così strutturato, nella sua concreta applicazione lo speciale procedimento di delibazione elude due fonda-

mentali esigenze, che il giudice italiano nell'ordinario giudizio di delibazione è tenuto a soddisfare, prima di dischiudere ingresso nel nostro ordinamento a sentenze emanate da organi giurisdizionali ad esso estranei: l'effettivo controllo che nel procedimento, dal quale è scaturita la sentenza, siano stati rispettati gli elementi essenziali del diritto di agire e resistere a difesa dei propri diritti, e la tutela dell'ordine pubblico italiano onde impedire l'attuazione nel nostro ordinamento delle disposizioni contenute nella sentenza medesima, che siano ad esso contrarie.

Sia l'una che l'altra esigenza si ricollegano e muovono da principi, ai quali si ispirano i parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus*. Il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti — strettamente connesso ed in parte coincidente con il diritto alla tutela giurisdizionale cui si è fatto dianzi riferimento — trova la sua base soprattutto nell'art. 24 della Costituzione. La inderogabile tutela dell'ordine pubblico, e cioè delle regole fondamentali poste dalla Costituzione e dalle leggi a base degli istituti giuridici in cui si articola l'ordinamento positivo nel suo perenne adeguarsi all'evoluzione della società, è imposta soprattutto a presidio della sovranità dello Stato, quale affermata nel comma secondo dell'art. 1, e ribadita nel primo comma dell'art. 7 della Costituzione. Entrambi questi principi vanno ascritti nel novero dei « principi supremi dell'ordinamento costituzionale », e pertanto ad essi non possono opporre resistenza le denunciate norme, pur assistite dalla menzionata copertura costituzionale, nella parte in cui si pongono in contrasto con i principi medesimi: nella parte, cioè, in cui non dispongono che il giudice italiano, nello speciale procedimento da esse disciplinato, sia tenuto a quegli accertamenti, e sia all'uopo munito dei relativi poteri, volti ad assicurare il rispetto delle fondamentali esigenze dianzi indicate.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge n. 810 del 1929, limitatamente all'esecuzione data al sesto comma dell'art. 34 del Concordato, nonché il secondo comma dell'art. 17 della legge n. 847 del 1929, nella parte in cui tali norme non prevedono che alla Corte d'appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza ecclesiastica dichiarativa della nullità di matrimonio canonico trascritto agli effetti civili, spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano. (*omissis*)

La Corte passa quindi ad esaminare la questione concernente la riserva alla competenza dei dicasteri ecclesiastici della concessione della dispensa *super rato et non consummato*, in ordine a matrimonio canonico trascritto agli effetti civili... (*omissis*)

Rileva la Corte che nell'ordinamento canonico, a norma del can. 1119 del *Codex*, « *matrimonium non consummatum... dissolvitur... per dispen-*

sationem a Sede Apostolica ex iusta causa concessam, utraque parte rogante vel alterutra, etsi altera sit invita». Il provvedimento di dispensa incide sul rapporto e non sull'atto, in quanto scioglie con effetto *ex nunc* un rapporto matrimoniale instaurato sulla base di un matrimonio validamente contratto. La richiesta della dispensa è direttamente rivolta al Sommo Pontefice: « *per supplicem petitionem imploratur gratia ex benigna Summi Pontificis concessione obtinenda* » (cfr. *Instructio* del 7 marzo 1972 della Congregazione per la disciplina dei sacramenti). Il relativo procedimento è di competenza dell'anzidetta Congregazione, ma l'istruttoria di norma è demandata agli *Episcopi dioecesani*, i quali provvedono ad *instruere processum* e a trasmettere quindi il proprio voto *pro rei veritate* alla stessa Congregazione per la decisione finale, che viene adottata con rescritto pontificio. La già citata *Instructio* avverte che « *processus super matrimonio rato et non consummato non est iudicialis sed administrativus, ac proinde differt a processu iudiciali pro causis nullitatis matrimonii* ».

Pertanto, pur dando atto che il procedimento per ottenere la dispensa *super rato* è minuziosamente disciplinato da apposite norme, che l'istruttoria viene dall'Ordinario diocesano affidata ad un tribunale, con l'intervento del *Defensor vinculi* e con la possibilità per ambo le parti di farsi assistere da consulenti, che il « voto » viene espresso sulla base delle risultanze istruttorie, non può certo, sulla scorta anche delle testuali precisazioni fornite dalla richiamata normativa, riconoscersi carattere giurisdizionale, né al procedimento né al provvedimento concessivo che lo conclude.

Ora le denunciate norme — con il riservare ai « dioasteri ecclesiastici » la competenza a pronunciarsi in via amministrativa sulla risoluzione del rapporto matrimoniale validamente instaurato, mediante un provvedimento amministrativo che, attraverso il procedimento di esecutività disciplinato dalle norme medesime, acquista efficacia anche nell'ordinamento dello Stato, facendo cessare gli effetti civili del matrimonio canonico regolarmente trascritto ed incidendo così sulla condizione giuridica dei coniugi — configurano un'alternativa alla giurisdizione statale. Allo Stato, invero, appartiene — come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 169 del 1971 — la disciplina del vincolo matrimoniale, derivi esso da matrimonio civile o da matrimonio canonico trascritto agli effetti civili; ed ai tribunali dello Stato la legge 1° dicembre 1970, n. 898, ha demandato di giudicare con carattere di generalità, tanto nei casi di « scioglimento del matrimonio contratto a norma del codice civile » (art. 1), quanto nei casi di « cessazione degli effetti civili » di matrimonio « celebrato con rito religioso e regolarmente trascritto » (art. 2). E tra i casi per cui può chiedersi a questi tribunali « lo scioglimento o la cessazione degli effetti civili del matrimonio » figura anche l'ipotesi che « il matrimonio non è stato consumato » (art. 3, n. 2, lett. *f* della citata legge).

Ben vero che — secondo quanto affermato da questa Corte con la sentenza n. 176 del 1973, nella quale, peraltro, come già detto, la questione verteva sulla legittimità costituzionale della legge n. 898 del 1970 e non della normativa concordataria con la quale quest'ultima veniva messa a raffronto — la introduzione, nella legge medesima, « di una serie di cause di cessazione degli effetti civili del matrimonio concordatario lascia intatte le riserve dell'art. 34 del Concordato », tra le quali figura appunto la riserva per la dispensa dal matrimonio rato e non consumato. Ma tale riserva, concretando un'alternativa alla giurisdizione dei tribunali dello Stato, non può sottrarsi, benché disposta con norma concordataria, fornita quindi di copertura costituzionale, alla richiesta verifica se nel suo ambito sia egualmente assicurato quel diritto alla tutela giurisdizionale, cui questa Corte, come dianzi affermato, riconosce dignità di supremo principio dell'ordinamento costituzionale. E la risposta al quesito non può non essere negativa, essendo incontestabile che la tutela giurisdizionale dei diritti, pur considerata nel suo nucleo più ristretto ed essenziale, non possa certo realizzarsi in un procedimento, il cui svolgimento e la cui conclusione trovavano dichiaratamente collocazione nell'ambito della discrezionalità amministrativa, e nel quale non vengono quindi garantiti alle parti un giudice e un giudizio in senso proprio. A differenza di quanto si è, invece, constatato, nelle pagine che precedono, per le controversie relative alla nullità dei matrimoni canonici trascritti agli effetti civili, per le quali la riserva, egualmente disposta dall'art. 34 del Concordato, opera in favore di organi e di procedimenti aventi natura giurisdizionale. Riserva, quest'ultima, a sostegno della quale, per di più, militano le giustificazioni, dianzi ricordate, d'ordine razionale e politico, sulle quali poggia il vigente sistema concordatario matrimoniale, e che non possono, invece, essere egualmente addotte per la riserva alla competenza dei dicasteri ecclesiastici, ai fini della successiva loro efficacia civile, dei provvedimenti di dispensa *super rato*. Infatti la dispensa non concerne — come già si è detto — l'atto del matrimonio, bensì il rapporto matrimoniale, nel presupposto della validità dell'atto.

La constatata violazione del supremo principio del diritto alla tutela giurisdizionale, desunto dai parametri costituzionali invocati dai giudici *a quibus*, che vuole siano in ogni caso assicurati, a chiunque e per qualsiasi controversia, un giudice e un giudizio — tanto più allorché si tratti, come nella specie, di mutamento giuridico non realizzabile nel nostro ordinamento se non attraverso una pronuncia costitutiva del giudice (sentenza n. 176 del 1973) — comporta la dichiarazione della illegittimità costituzionale delle denunciate norme, nella parte in cui le stesse prevedono che la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, ottenuta attraverso l'apposito procedimento amministrativo canonico, possa produrre effetti civili nell'ordinamento dello Stato. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 4 febbraio 1982, n. 23 - Pres. Elia - Rel. Bucciarelli Ducci - Lembo ed altri (n.p.) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

Lavoro - Riposo settimanale - Non frazionabilità delle ventiquattro ore.

(Cot., art. 36; legge 22 febbraio 1934, n. 370, art. 1).

La consecutività delle ventiquattro ore è elemento essenziale del riposo settimanale; pertanto, contrasta con l'art. 36 Cost. l'art. 1, secondo comma (numeri 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14), nella parte in cui consente che il riposo settimanale del personale navigante corrisponda a 24 ore non consecutive.

(omissis) Come questa Corte ha più volte affermato, la consecutività delle ventiquattro ore è un elemento essenziale del riposo settimanale, in quanto consente di distinguerlo e di non sovrapporlo al riposo giornaliero e a quello annuale (sentenze n. 150 del 1967 e n. 102 del 1976). Affinché l'interruzione del lavoro una volta alla settimana sia effettiva, per consentire al dipendente il recupero delle energie fisiche e psichiche e per assicurargli un congruo periodo di tempo da destinare ad attività ricreative per sé e per la famiglia — che è lo scopo umano e sociale del precetto costituzionale — è necessario che il riposo settimanale non coincida nemmeno in parte con il riposo giornaliero, ma da questo rimanga ben distinto. Frazionare il riposo settimanale (che deve essere di 24 ore consecutive) in modo da sovrapporre ogni frazione di esso al riposo giornaliero significa, infatti, violare la finalità del precetto voluto dal costituente. Né con l'affermata consecutività del riposo settimanale di ventiquattro ore può dirsi incompatibile la particolare condizione del personale di navigazione per il quale possono essere predisposti adeguati turni di riposo. (omissis)

CORTE COSTITUZIONALE, 16 febbraio 1982, n. 40 - Pres. Elia - Rel. La Pergola - Istituto Kirner (avv. Sorrentino) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Angelini Rota).

Costituzione della Repubblica - Libertà di associazione - Inquadramento « ex lege » in associazione ente pubblico - Legittimità costituzionale.

(Cost., art. 18; legge 28 marzo 1968, n. 370, artt. 3, 6, 11, 12 e 15; legge 13 giugno 1969, n. 282, art. 6).

L'inquadramento ex lege entro un ente pubblico degli appartenenti ad una categoria di interessati non vulnera la libertà di associazione (che

include quella di non associarsi), purché non siano altrimenti offesi libertà, diritti o principi costituzionalmente garantiti, e purché detto inquadramento risulti lo strumento più idoneo all'attuazione di finalità pubbliche (1).

(*omissis*) Si prospetta, prima di tutto, la lesione dell'art. 18 Cost., sull'assunto che tale precetto costituzionale, nel garantire la libertà di associazione, sancisca così il diritto di partecipare ad un'associazione come quello di non farne parte. Nella specie, la legge dispone l'appartenenza obbligatoria ad un ente pubblico degli insegnanti medi e delle altre categorie ivi previste. I soci sarebbero per questa via necessariamente stretti da un vincolo, che vulnera la loro libertà di non associarsi. Il titolo giustificativo della soluzione adottata dal legislatore avrebbe — si deduce — dovuto risiedere nell'assegnare all'Istituto finalità pubbliche, il cui perseguimento non può essere lasciato alla spontanea associazione degli interessati. Il che, si soggiunge, è però, da escludere nella specie, soprattutto in ragione delle censurate modalità di erogazione dell'assistenza: la concessione delle provvidenze previste dalla legge — si afferma in proposito — è riservata alla valutazione insindacabile del Consiglio di amministrazione con riguardo sia ai soggetti da assistere, sia alla graduazione dei possibili settori di intervento; si assume così che il funzionamento dell'ente, governato da criteri prettamente privatistici, non risponda a quelle inderogabili esigenze di interesse pubblico, dalle quali deve trarre fondamento l'insorgenza, *ex lege*, del vincolo associativo (e, a pari titolo, l'imposizione del contributo dovuto dai soci). (*omissis*)

Nel merito, la questione non è fondata. L'art. 18 Cost. garantisce, certo, la libertà di associazione nel suo duplice aspetto, positivo e negativo: il cittadino deve invero poter scegliere se far parte di una associazione, oppure no. L'esercizio di tale diritto è, tuttavia, circondato da vincoli. Lo stesso testo fondamentale pone infatti limiti alla libertà di associarsi: e d'altra parte la Corte ha con varie pronunzie enucleato dal sistema della Costituzione quei limiti, che vengono in rilievo, come nella specie, con riguardo alla libertà di non soggiacere al vincolo associativo. Alla stregua di questa pregressa giurisprudenza, vien prima di tutto fugato il dubbio che la libertà di non associarsi sia necessariamente vulnerata, ogni qualvolta si configuri come obbligatorio l'inquadramento entro enti pubblici di una determinata categoria di interessati. Una tale previsione trova invero il suo titolo giustificativo nel nostro ordinamento, purché non siano altrimenti offesi libertà, diritti e principi costituzionalmente garantiti (diversi dalla libertà negativa di associarsi), e risulti al tempo stesso

(1) Le residue operazioni di liquidazione dell'Istituto Kirner sono state affidate al Ministero del Tesoro con D.M. 25 febbraio 1982, in *Gazz. Uff.* n. 72 del 1982.

che essa assicura lo strumento meglio idoneo all'attuazione di finalità schiettamente pubbliche, trascendenti la sfera nella quale opera il fenomeno associativo costituito per la libera determinazione dei privati. Si tratta allora di vedere come siffatti requisiti siano soddisfatti nel caso in esame.

L'art. 18 Cost., occorre ricordare, si assume lesa in quanto i professori medi acquistano *ex lege* la qualifica di soci effettivi dell'Istituto Kirner e con ciò sono tenuti a versare il relativo contributo annuo. Se qui si adopera il primo dei criteri di valutazione sopra richiamati, si può intanto escludere che l'obbligo dell'iscrizione, ed il connesso onere pecuniario, siano previsti in violazione di alcun altro, ulteriore parametro costituzionale, rispetto a quello puntualizzato nell'ordinanza di rinvio. Ci troviamo, precisamente e in primo luogo, di fronte a prestazioni imposte nel rispetto dell'art. 23 Cost.: è infatti la stessa legge n. 370 del 1968, come si è premesso, che nel contemplare la figura del socio effettivo annovera il contributo da questo versato tra le entrate dell'Istituto, e ne determina l'importo, insieme con le modalità di calcolo e prelievo. Sotto il riflesso ora considerato, non importa nemmeno che il funzionamento dell'ente sia in massima parte sostenuto con le quote di iscrizione dei soci, mentre, ai sensi dell'art. 11 della stessa legge, i contributi del Ministero della pubblica istruzione o di altri enti o privati sono soltanto eventuali. È vero che le norme in esame toccano la sfera delle erogazioni assistenziali, la quale ricade anche sotto le specifiche previsioni dell'art. 38 Cost. Ma, a dimostrare che l'onere pecuniario gravante sui soci non difetta di fondamento costituzionale nemmeno in questa prospettiva, basta quel che la Corte ha in altra occasione affermato (sentenza n. 25 del 1968): « Non si ha violazione dell'art. 38 qualora le prestazioni patrimoniali necessarie per l'assolvimento dei compiti previsti dal quarto comma siano poste a carico di soggetti diversi dallo Stato, determinabili sulla base di una comunanza, specifica o generica di interessi e di un collegamento, diretto o indiretto, tra la causa dell'imposizione e le finalità da conseguire. Non rileva, sopra codesto piano, che il perseguimento di dette finalità, anziché avvenire mediante erogazioni poste direttamente a carico dello Stato e con gli ordinari strumenti, si attui con mezzi diversi ed in particolare con l'imposizione, da parte di leggi dello Stato, di prestazioni patrimoniali nella forma di contributi (sentenza n. 70 del 1960). In tutti questi casi, se la finalità da perseguire risponde alla tutela di un interesse pubblico, codesto interesse non vien meno né viene snaturato solo che alla sua realizzazione si tenda in uno o in altro dei modi consentiti dall'ordinamento giuridico ».

L'insussistenza della presunta lesione dell'art. 18 Cost. va acclarata, per altro verso, controllando se l'imposizione del vincolo associativo, e della relativa quota di iscrizione, stia nella necessaria connessione strumentale con il fine, che mediante l'istituzione dell'ente si vuol perseguire.

Deve peraltro trattarsi (sentenza n. 69 del 1962) di un fine pubblico, e non arbitrario, né pretestuoso o artificioso. Ora, per quel che concerne la presente indagine, il legislatore ha correttamente utilizzato l'ampia possibilità di soluzioni normative dischiuse dal disposto della Costituzione (art. 38), che prefigura le strutture assistenziali: l'Istituto si colloca in questo schema del testo fondamentale senza pretestuose o altrimenti censurabili duplicazioni di altri tipi di assistenza pubblica, ovvero, tanto meno, della libera assistenza, garantita ai privati dall'ultimo comma dello stesso art. 38 Cost. Esso serve infatti — con riguardo ai beneficiari, le evenienze e gli stati di bisogno indicati dalla legge — esclusivamente ad una assistenza integrativa e complementare (art. 1, secondo comma), rispetto a quella erogata da altri enti. Nessun fondamento ha poi il sospetto, avanzato dal giudice *a quo*, che le modalità di funzionamento del Consiglio di amministrazione dell'Istituto, chiamato a decidere « a suo insindacabile giudizio » in ordine alle provvidenze erogabili — e, di riflesso, la stessa essenziale struttura interna dell'ente — siano governate da criteri « prettamente privatistici, e sia pure di una privata fondazione a scopo di beneficenza ». Con ciò si vorrebbe in definitiva affermare che l'apparato dell'ente pubblico invade qui indebitamente l'area dell'assistenza privata, e delle associazioni liberamente costituite per erogarla. Ma un simile assunto urta, a tacer d'altro, contro le disposizioni dettate dalla legge per delimitare la discrezionalità dell'organo decidente. Queste norme individuano la cerchia dei beneficiari, stabiliscono appositi parametri di valutazione in ordine alla concessione e all'entità dei benefici... prevedono l'adozione di analoghi criteri in sede di direttive generali che il Consiglio di amministrazione è tenuto a fissare per l'attuazione delle finalità dell'Istituto, e demandano, infine, al regolamento di esecuzione la produzione di apposite norme « per la concessione delle sovvenzioni e degli altri benefici ». Il che significa che i provvedimenti del Consiglio di amministrazione, insindacabili solo quanto al merito, vanno pur sempre adottati in conformità della legge, permanendo integra, in virtù dell'art. 113 Cost., la facoltà degli interessati di impugnarli in via giurisdizionale, dove ricorra la lesione di diritti o interessi legittimi. (*omissis*)

Le considerazioni fin qui svolte riguardano — è appena il caso di precisare — il periodo, che rileva nella presente controversia, in cui l'ordinamento dell'Istituto Kirner era ancora in vigore. Il risultato raggiunto non è toccato da alcuna delle successive vicende normative, alle quali si è fatto sopra riferimento. Il che va quindi detto anche della circostanza, che l'Istituto Kirner sia stato incluso in forza del d.P.R. n. 616 del 1977 nella tabella B degli enti che esercitano funzioni amministrative di spettanza delle regioni, e indi soppresso, una volta accertata l'inesistenza di sue funzioni residue, ai sensi dell'art. 113 dello stesso d.P.R. n. 616. Questi dati dimostrano, semmai, come gli scopi e le attività istituzionali dell'ente

ora abolito, lungi dal comprimere illegittimamente la libertà associativa dei privati, incidessero su una funzione, che il legislatore ha nel quadro di nuovi orientamenti, ma sempre nel legittimo apprezzamento delle scelte discrezionali consentite in tema di assistenza, più di recente attribuito agli enti pubblici territoriali. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 16 febbraio 1982, n. 43 - *Pres. Elia - Rel. La Pergola - Federazione italiana della caccia (avv. D'Onofrio), Francescatti e altro (avv. Morbidelli), Comitato promotore referendum abrogativo legge sarda 28 aprile 1978, n. 32 (avv. Mellini), Regione Sardegna (avv. Guarino) c. Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).*

Ordinamento giudiziario - Referendum su legge regionale o provinciale - Giudizio di ammissibilità - Attribuzione ad organo giudiziario - Con legge regionale o provinciale - Illegittimità costituzionale.

(Cost., art. 108; legge cost. 11 marzo 1953, n. 1; legge regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20, art. 6; legge Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11, artt. 7 e 22).

Il controllo sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo di leggi regionali o provinciali non è attribuito alla Corte costituzionale, né può con legge non statale essere attribuito ad organi dell'ordine giudiziario; nessun atto regionale o provinciale può, senza autorizzazione di legge statale, distogliere i magistrati dai loro compiti istituzionali (1).

(*omissis*) Ai fini dell'attuale indagine — va subito avvertito — importa considerare la sola attribuzione dell'Ufficio per il referendum (costituito presso la Corte d'Appello o il Tribunale, secondo i casi) che riguarda il controllo sull'ammissibilità e legittimità delle richieste di abrogazione popolare. E, infatti, esclusivamente l'esercizio di questa competenza a rile-

(1) Il principio enunciato con molta chiarezza dalla Corte costituzionale opera anche al di fuori dell'ambito dell'istituto referendario, e costituisce applicazione del precetto di « indipendenza » della magistratura. Tale « indipendenza » ha infatti un duplice significato: da un lato difende i magistrati da interferenze di autorità politiche o amministrative, prescrivendo che essi, nell'amministrazione della giustizia, sono sottoposti « soltanto alla legge » (art. 101 Cost.); d'altro lato, dovrebbe impedire che i magistrati siano « distratti dai compiti istituzionali » e subiscano gli allettamenti di vantaggi « profani » (cfr. FAVARA, *Né timore né speranze: le due facce dell'indipendenza del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 1976, II, 644, e ZANOTTI, *Le attività extragiudiziarie dei magistrati ordinari*, 1981).

Naturalmente, il principio enunciato dalla Corte costituzionale non pare possa essere eluso mediante una valorizzazione del consenso prestato dal singolo magistrato (come, ad esempio, mediante il ricorso a contratti di consulenza più o meno artificiosamente collocati nell'ambito del diritto privato).

vare per i provvedimenti demandati, nella specie, all'Ufficio per il referendum di Trento, nonché — nel giudizio dal quale trae origine la questione incidentalmente promossa da questa Corte — all'Ufficio di Cagliari.

Correttamente, dunque, l'Avvocatura dello Stato eccepisce, in relazione all'ordinanza dell'Ufficio di Trento, l'irrilevanza delle censure ivi mosse... alle norme che a detto Ufficio affidano altri compiti in fasi procedurali diverse — ora precedenti, ora successive — rispetto al giudizio di ammissibilità. Devono, precisamente, ritenersi ultroneamente censurate le disposizioni, per le quali l'autorità giudiziaria è abilitata:

1) a ricevere la dichiarazione dell'elettore che promuove la procedura referendaria (art. 4);

2) a disporre, su istanza dei presentatori della richiesta, la chiusura delle operazioni di raccolta delle firme (quando di queste risulti depositato il numero prescritto, prima della scadenza dei quattro mesi dagli adempimenti previsti dall'art. 4); (*omissis*)

3) ad effettuare le operazioni di verifica ed il computo delle firme raccolte (art. 9);

4) a concertare con altri organi (Presidente della Giunta regionale e Commissario del Governo) la data di svolgimento della consultazione popolare (art. 11);

5) a decidere, una volta espletata la votazione, sulle proteste e sui reclami relativi alle operazioni di referendum (art. 17). (*omissis*)

Nell'ambito così precisato va, poi, tenuto presente l'ordine logico delle censure. Quella che concerne l'art. 2 legge costituzionale n. 1 del 1953 deve essere esaminata per prima. Infatti, con essa si prospetta come incostituzionale l'attribuzione del suddetto controllo di ammissibilità (o legittimità) ad ogni organo (il Tribunale di Trento costituito in Ufficio per il referendum abrogativo delle leggi provinciali), diverso da questa Corte; mentre, in relazione all'art. 108 Cost., non si assume che il controllo in questione sia necessariamente attribuito alla Corte, né si asserisce l'inidoneità della fonte legislativa ordinaria — statale o regionale — ad alterare questo schema fisso dell'organo attributario della competenza: si assume, soltanto, l'inidoneità della legge regionale, dalla quale promana l'attribuzione dell'Ufficio per il caso in esame, ad intervenire nella sfera, riservata alla legge statale, dell'ordinamento e degli organi giudiziari. (*omissis*)

I disposti delle due leggi in esame, nonostante la diversità delle formule testuali, coincidono sostanzialmente, per quel che interessa in questa sede. L'art. 7 della legge Trentino-Alto Adige recita, al secondo comma: « Non appena costituito, l'Ufficio centrale esamina la richiesta e dove ritenga la proposta inammissibile perché si mostri contrastante con norme della Costituzione, dello Statuto regionale o della presente legge, dichiara con propria ordinanza inammissibile la proposta ». Dal canto suo, l'art. 6, secondo comma, della legge sarda dispone che « l'Ufficio provvede imme-

diatamente, ove ritenga legittima la proposta, alla verifica del numero complessivo dei richiedenti ».

Nell'un caso e nell'altro, l'organo giudiziario, in virtù della legge regionale che lo istituisce come Ufficio per il referendum, esercita un controllo, che necessariamente precede le autonome operazioni di computo e di verifica della regolarità e del numero delle firme, nonché tutti i rimanenti compiti a detto Ufficio demandati nel corso della procedura referendaria. Com'esso è congegnato, il giudizio di legittimità e ammissibilità ha dunque per oggetto la rispondenza della proposta di referendum a prescrizioni diverse, rispetto a quelle che concernono specificamente il numero o la modalità delle firme, richieste a corredo dell'iniziale atto di impulso del procedimento (che è consentito al singolo elettore: cfr. artt. 4 legge Trentino-Alto Adige, 4 legge Sardegna). Per questo verso, vengono in rilievo i limiti — sanciti dalla Costituzione, dallo Statuto speciale e, in conformità di esso, anche dalla legge regionale — i quali servono a definire la sfera di applicazione dell'istituto (cfr. art. 32, Statuto Sardegna, art. 1, lett. a, legge sarda n. 20 del 1957; art. 53 Statuto Trentino-Alto Adige; art. 1, secondo comma; art. 2 legge Trentino-Alto Adige n. 11 del 1957); spetta all'Ufficio verificare l'osservanza, anche con lo stabilire se le leggi o le singole disposizioni indicate nella richiesta di referendum siano sottratte alla possibilità dell'abrogazione popolare.

Ad avviso dell'Ufficio di Trento, come si è premesso, la norma istitutiva del controllo testé descritto vulnererebbe la sfera garantita alla Corte costituzionale ex art. 2 legge costituzionale n. 1 del 1953. Quest'ordine di rilievi va, tuttavia, disatteso. Basta in proposito la semplice, ma decisiva considerazione che la citata legge costituzionale demanda, bensì, a questa Corte il giudizio di ammissibilità sulle richieste di referendum abrogativo, ma con esclusivo riferimento alle leggi dello Stato. Siamo, allora, di fronte ad una tassativa attribuzione di competenza, la quale non può, senza il ricorso ad una nuova legge costituzionale, essere estesa al referendum abrogativo delle leggi regionali e provinciali. Del resto, il testo fondamentale distingue gli istituti ed i fenomeni della democrazia diretta, secondo che essi si inquadrino nell'ordinamento dello Stato, ovvero in quelli degli enti autonomi. In questa prospettiva, l'abrogazione popolare delle leggi regionali (e provinciali) deve avere una propria disciplina, prodotta dallo Statuto o dalla legge regionale (cfr. art. 123 Cost. e per gli Statuti delle regioni speciali: art. 32 Statuto Sardegna, art. 30 Val d'Aosta, art. 53 Trentino-Alto Adige, 5 e 33 Statuto Friuli-Venezia Giulia), laddove l'invocata previsione costituzionale abbraccia il diverso e autonomo piano in cui, con la legge n. 352 del 25 maggio 1970 (cfr. art. 33), ha ricevuto attuazione l'art. 75 Cost.

Detto ciò, s'impone una precisazione. L'Ufficio di Trento afferma che il controllo di ammissibilità resta, nell'ipotesi qui considerata, comunque

precluso ad ogni organo, diverso da questa Corte. L'assunto è prospettato in ragione del rango costituzionale delle norme di raffronto, che valgono per l'esercizio del controllo, e della natura che questo rivestirebbe, vedendo su materia che, si dice, ne esige l'accentramento in un solo ed apposito organo, quale è il giudice costituzionale. L'asserita esclusione della competenza di ogni altro organo opererebbe, quindi, anche quando — come, si è or ora detto, occorre ritenere — il controllo sull'ammissibilità delle richieste afferenti al referendum abrogativo delle leggi regionali e provinciali non risulti attribuito alla Corte, ai sensi del vigente ordinamento. Ma una simile conseguenza non è sotto alcun riguardo giustificata, né può ritenersi implicita nel principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, al quale si fa riferimento nell'ordinanza in esame. Com'è in altra pronuncia spiegato (sentenza n. 125 del 1975), la competenza che si esercita sulle richieste di referendum abrogativo sta fuori dal nucleo originario delle attribuzioni demandate alla Corte dall'art. 134 Cost., alle quali essa è stata successivamente aggiunta. « Il relativo giudizio » — si è appunto affermato nella decisione citata, richiamando la sentenza n. 10 del 1972 — « per la sua inserzione in un procedimento unitario che si articola in più fasi consecutive e consequenziali, per la sua peculiare funzione di controllo in ordine ad un atto di procedimento di abrogazione in corso, si atteggia con caratteristiche specifiche ed autonome nei confronti degli altri giudizi riservati a questa Corte, e in particolare rispetto ai giudizi sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti aventi forza di legge ».

Fondata, invece, è la questione che ha riguardo alla violazione dell'art. 108 Cost. Le norme impugnate emanano, certo, dalla potestà, costituzionalmente garantita alla Regione, di disciplinare l'istituto referendario in conformità ed attuazione del proprio Statuto speciale. Senonché, l'esercizio di questa autonomia incontra i limiti posti dalla Costituzione e dallo stesso Statuto (art. 3 Statuto Sardegna, art. 4 Statuto Trentino-Alto Adige); e secondo la costante giurisprudenza della Corte, la riserva della legge statale, stabilita dall'art. 108 Cost., opera, assurgendo a principio dell'ordinamento giuridico dello Stato, nel senso di escludere il settore giudiziario dal sistema del decentramento, e così dalle competenze dell'ente Regione, pur a regime differenziato. Le disposizioni in esame conferiscono, però, alla Corte d'Appello o al Tribunale, insieme con la veste di Ufficio per il referendum, l'attribuzione radicalmente nuova che sopra si è vista, diversa da quelle ad essi spettanti in base ad idonea produzione di norme sulla magistratura, e, in particolare, in base allo stesso ordinamento giudiziario (cfr. artt. 43 e 53 r.d. 30 gennaio 1941, n. 12, e successive modifiche). Gli anzidetti organi sono preposti al controllo sull'ammissibilità delle richieste referendarie e distolti dai compiti istituzionali senza copertura di alcuna legge statale, dalla quale possa trarre giustificazione questa interferenza

della legge regionale in un ambito, che concerne struttura e funzioni dell'ordine giudiziario. Invero, non si ravvisano gli estremi perché il potere di attuare le disposizioni dello Statuto, pur riservato all'organo legislativo della Regione in materia di referendum, debba qui attrarre nella sfera dell'ente autonomo, per connessione, anche quello di ampliare e regolare attribuzioni della magistratura. La legge regionale, si deve concludere, non era, nemmeno implicitamente, abilitata dalla fonte statutaria a derogare il fondamentale principio, che l'art. 108 configura: e così la censurata disciplina del controllo di ammissibilità vulnera la riserva di legge statale posta in detta statuizione costituzionale. (*omissis*)

SEZIONE SECONDA

**GIURISPRUDENZA COMUNITARIA
E INTERNAZIONALE**

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 18 giugno 1981, n. 3967 - Pres. Rossi - Est. Sandulli - P.M. Silocchi (parz. diff.) - Amministrazione delle Finanze (avv. Braguglia) c. Italcampania Derrate del sig. Landolfi Francesco (avv. Gargiulo e Biancogiglio).

Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli - Esportazione verso Paesi terzi - Restituzione all'esportazione - Diritto soggettivo - Tutelabilità davanti al giudice ordinario.

(Legge 20 marzo 1965, n. 2248, all. E, artt. 2 e 3; regolamento CEE del Consiglio 25 giugno 1966, n. 159, artt. 11; d.l. 17 marzo 1967, n. 80, conv. in legge 13 maggio 1967, n. 267, art. 5; dd.mm. 2 novembre 1968, 14 ottobre 1969, 1 agosto 1970).

Comunità europee - Agricoltura - Organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli - Esportazione verso Paesi terzi - Restituzione all'esportazione - Condizioni - Libera pratica nel Paese terzo.

(Regolamento CEE del Consiglio 25 giugno 1966, n. 159, art. 11; d.l. 17 marzo 1967, n. 80, conv. in legge 13 maggio 1967, n. 267, art. 5; dd.mm. 2 novembre 1968, 14 ottobre 1969, 1 agosto 1970).

Tributi erariali indiretti - Imposta generale sull'entrata - Esportazione e reimportazione - Restituzione e rimborsi.

(d.P.R. 24 giugno 1965, n. 723, art. 16; d.P.R. 21 dicembre 1961, n. 1339, art. 16; legge 31 luglio 1954, n. 570, art. 1; d.P.R. 27 febbraio 1955, n. 192, art. 1).

Le restituzioni all'esportazione di prodotti ortofrutticoli verso Paesi terzi rispetto alla Comunità economica europea previste, come premio o aiuto con funzione correttiva delle differenze di prezzo fra i mercati intracomunitari e quelli di Paesi terzi, dal regolamento CEE del Consiglio 25 ottobre 1966, n. 159, nonché dal d.l. 17 marzo 1967, n. 80 (conv. in legge 13 maggio 1967, n. 267) e dai decreti ministeriali emessi in sua esecuzione, integrano veri e propri diritti di credito dell'esportatore, come tali tutelabili dinanzi al giudice ordinario, atteso che vanno riconosciute e quantificate in base a criteri direttamente fissati dalle norme dell'ordinamento comunitario e di quello nazionale, con esclusione di ogni discrezionalità dell'autorità amministrativa (1).

(1-3) Identica la sentenza coeva n. 4107/81. In tema di restituzioni all'esportazione, — ma con riferimento all'organizzazione comune di mercato nel settore dei cereali, dove la disciplina delle restituzioni era contenuta esclusivamente nelle norme comunitarie —, già si era occupata la Suprema Corte, con la sentenza Sez. un., 26 aprile 1977, n. 1561, in questa *Rassegna*, 1977, I, 376, con note di

Le restituzioni all'esportazione di prodotti ortofrutticoli verso un Paese terzo rispetto alla Comunità economica europea, previste dall'art. 11 del regolamento CEE del Consiglio 25 ottobre 1966, n. 159, nonché dall'art. 5 del d.l. 17 marzo 1967, n. 80, e dai decreti ministeriali emessi in sua attuazione, postulano l'effettiva introduzione dei prodotti medesimi nell'economia di quel Paese (2).

Il verificarsi dell'esportazione, con il passaggio della linea doganale, di prodotti ortofrutticoli imbarcati verso uno Stato estero non comporta il diritto dell'esportatore alla restituzione dell'imposta generale sull'entrata, qualora i prodotti medesimi non siano stati concretamente portati sul mercato di quello Stato, perché reintrodotti in Italia (3).

(omissis) Con il primo motivo, l'Amministrazione ricorrente — denunciata la violazione e la falsa applicazione degli artt. 2 e 3 della legge 20 marzo 1865 n. 2248, all. E, del d.l. 17 marzo 1967, n. 80, convertito nella legge 13 maggio 1967, n. 267, 11 del regolamento del Consiglio della Comunità Economica Europea n. 159 del 25 ottobre 1966, 1 e segg. del D.M. 2 novembre 1968 (in G. U. 11 novembre 1968) (Restituzione all'esportazione di prodotti ortofrutticoli), del d.m. 2 novembre 1968 (in G. U. 12 novembre 1968) (Restituzione all'esportazione di pomodori), del d.m. 14 ottobre 1969 (in G. U. 6 febbraio 1970) (Restituzione all'esportazione di pomodori) e del d.m. 1° agosto 1970 (in G. U. 11 settembre 1970) (Restituzione all'esportazione di prodotti ortofrutticoli), in relazione all'art. 360 n. 1 e 3 cod. proc. civ. — sostiene il difetto di giurisdizione del giudice ordinario in ordine alle domande di corresponsione delle « restituzioni » relative alle esportazioni di prodotti ortofrutticoli.

Lamenta che la Corte d'Appello — pur ammettendo che il disporre le cosiddette « restituzioni all'esportazione » fosse demandato, per il regolamento n. 156 del 25 ottobre 1966 della Comunità Economica Europea, all'apprezzamento discrezionale dei singoli Stati e che per lo Stato Italiano questa discrezionalità di apprezzamento sussistesse in base al d.l. 17 marzo

richiami, affermando la giurisdizione in materia del giudice ordinario. Cfr. anche Cass., Sez. un., 14 marzo 1977, n. 1009, *ibidem*, pag. 391, con nota, dove parimenti è stato ritenuto essere di diritto soggettivo la posizione giuridica del produttore di grano duro che richiama l'integrazione di prezzo disposta da norme comunitarie.

Anch'essa in tema di restituzione all'esportazione — con riferimento al regolamento CEE del Consiglio 4 aprile 1962, n. 19, relativo alla graduale attuazione di un'organizzazione comune dei mercati nel settore dei cereali — è la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee 27 ottobre 1971, nella causa 6/71, RHEINMÜHLEN DÜSSELDORF (in *Racc. giur. Corte*, 1971, 823, e in *Foro it.*, 1972, IV, 81), cui la Corte di cassazione si è richiamata per la pronuncia di cui alla seconda massima: ivi era stato precisato che condizione minima per considerare una merce « esportata verso un paese terzo », ai sensi del regolamento predetto, era la sua immissione in libera pratica nello Stato di destinazione.

1967 n. 80, convertito nella legge 13 maggio 1967 n. 267 — abbia affermato che tale potere discrezionale fosse stato consumato con l'emanazione dei decreti ministeriali 2 novembre 1968, 14 ottobre 1969 e 1° agosto 1970, posti a disciplina dei benefici della restituzione in ordine alle esportazioni dei prodotti ortofrutticoli, e che conseguentemente, essendo stati predeterminati con tali decreti i criteri, i presupposti e le misure dei cosiddetti rimborsi ortofrutticoli, la posizione giuridica dei singoli aventi diritto agli stessi dovesse configurarsi come diritto soggettivo, azionabile innanzi al giudice ordinario.

Deduce, in particolare, che le norme che disciplinano le cosiddette restituzioni all'esportazione, volte a favorire le esportazioni in paesi terzi — regolando gli strumenti di incentivazione e di sostegno dell'economia nazionale nell'ambito di quella comunitaria ed assolvendo, quindi, la funzione di comandi legislativi rivolti all'attività della pubblica amministrazione — costituiscono norme di azione, tese ad indirizzare l'esercizio della potestà amministrativa al perseguimento di scopi di generale interesse e che, quindi, le posizioni giuridiche dei privati ad esso correlate siano configurabili come interessi legittimi, e non come diritti soggettivi.

Il profilo di carenza di giurisdizione del giudice ordinario, delineato dall'Amministrazione ricorrente, non è condivisibile.

Secondo la Corte di Giustizia delle Comunità Europee — la quale non si è mai occupata direttamente degli interessi legittimi, in quanto essa è giudice di ogni tipo di interesse giuridicamente rilevante — « spetta all'ordinamento giuridico di ciascuno Stato membro di designare la giurisdizione competente ed, a tal effetto, di qualificare le posizioni giuridiche in base ai criteri di diritto nazionale » (sent. 19 dicembre 1968 in causa n. 13 del 1968).

Il problema di riparto della giurisdizione va, quindi, risolto, nel caso di specie, in base all'ordinamento giuridico italiano, secondo il criterio del cosiddetto *petitum* sostanziale, e cioè in rapporto alla posizione soggettiva fatta valere in giudizio.

E — poiché oggetto della controversia sono obbligazioni a carico della pubblica amministrazione — la questione deve essere definita in base ai criteri sopra indicati e con riferimento alla materia delle obbligazioni pubbliche.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte Suprema (cfr. sent. 26 aprile 1977 n. 1561; sent. 15 ottobre 1975 n. 3334; sent. 18 settembre 1970, n. 1572), quando le norme che disciplinano la materia ricollegano la nascita dell'obbligazione pubblica al verificarsi di una situazione giuridica, compiutamente descritta e disciplinata, si da non lasciare alcun spazio all'apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa, la quale, in tal caso, deve ritenersi vincolata nell'interesse immediato e diretto del privato, si è in presenza di una norma di relazione, attributiva di un diritto

sogettivo alla prestazione da parte della pubblica amministrazione fin dal momento in cui il fatto generico si è verificato.

Viceversa, quando la norma lascia all'autorità amministrativa un margine di discrezionalità, sia nel valutare se la fattispecie legale, soltanto genericamente delineata, si è in concreto verificata, sia nel determinare la misura della prestazione a carico dell'ente pubblico, la norma si pone come norma d'azione, diretta a disciplinare l'organizzazione dell'ente o il contenuto dell'attività amministrativa o il procedimento dell'azione amministrativa, e pertanto la correlativa situazione giuridica del privato va qualificata interesse legittimo.

Stabilito il criterio discriminatorio, va considerato se, in base al sistema normativo comunitario, in tema di cosiddette restituzioni all'esportazione residui alle autorità degli Stati membri un margine di discrezionalità.

L'ordinamento comunitario, pienamente autonomo rispetto a quello interno degli Stati membri, può avvalersi della sua azione, per la realizzazione dei suoi scopi, dell'ordinamento interno, dando luogo ad una « interpenetrazione » dei due sistemi normativi.

Pertanto, al fine di stabilire se, in tema di cosiddette restituzioni alla esportazione, all'esportatore sia assegnata una posizione giuridica configurabile come diritto soggettivo, occorre muovere dalla statuizione normativa contenuta nell'ordinamento comunitario, indagando se questa, dopo aver compiuto la scelta (alla luce degli obiettivi del regime agricolo della comunità), abbia attribuito all'esportatore una posizione autonoma con rilevanza esterna direttamente garantita, oppure abbia lasciato alle autorità degli Stati membri la facoltà di assumere, mediante un orientamento discrezionale, un diverso atteggiamento per esigenze di propri interessi pubblici.

Il regolamento n. 159 del 25 ottobre 1966 del Consiglio della Comunità Economica Europea, relativo a disposizioni complementari per l'organizzazione comune dei mercati nel settore degli ortofrutticoli — al fine di impedire (come risulta dalla relazione) che la concorrenza fra le imprese della Comunità su mercati esteri possa essere falsata e di instaurare, pertanto, uguali condizioni di concorrenza, estendendo l'applicazione delle norme comuni di qualità ai prodotti esportati verso i paesi terzi ed istituendo, in sostituzione dei regimi di aiuti all'esportazione esistenti negli Stati membri, un regime comunitario che preveda la concessione facoltativa di restituzioni all'esportazione verso i paesi terzi nella misura necessaria a salvaguardare la partecipazione della Comunità al commercio internazionale degli ortofrutticoli — ha statuito nell'art. 11 n. 1, che « se a seguito di pratiche anormali da parte di uno o più paesi terzi, che abbiano per effetto di falsare le condizioni di concorrenza su mercati extracomunitari che rappresentano uno sbocco importante per la produzione comunitaria, a seguito delle misure di stabilizzazione del mercato comunitario, la parte-

cipazione della Comunità al commercio internazionale per i prodotti freschi di cui all'allegato II, oltre che i prodotti trasformati di cui all'allegato III, rischia di essere compromessa, *delle restituzioni possono essere accordate da parte degli Stati membri all'esportazione di questi prodotti verso i paesi terzi* ».

Lo Stato italiano — dopo aver riprodotto la norma comunitaria, che assegnava agli Stati membri, la facoltà di concedere restituzioni all'esportazione nell'art. 5 del decreto-legge 17 marzo 1967 n. 80 (attuazione di interventi nel settore dei prodotti ortofrutticoli), convertito nella legge 13 maggio 1967 n. 267, il quale dispone che « per i prodotti di cui all'allegato III del regolamento comunitario n. 159 del 1966 *possono essere accordate restituzioni all'esportazione* secondo i principi ed i criteri ivi stabiliti » — ha prescritto, con l'art. 1 del decreto ministeriale 2 novembre 1968 (restituzione all'esportazione di prodotti ortofrutticoli in esecuzione del d.l. 17 marzo 1967 n. 80) che « *le restituzioni all'esportazione* dei prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati verso i Paesi non comunitari, previste dall'art. 5 del d.l. 17 marzo 1967 n. 80, convertito nella legge 13 maggio 1967, n. 267, sono concesse a decorrere dal 1° gennaio 1967, secondo i principi stabiliti dal regolamento della Comunità Economica Europea n. 159 del 1966 ed alle condizioni previste negli articoli seguenti, ponendo, con le norme contenute nei successivi artt. 3 e 5 del citato d.m. 2 novembre 1968, i requisiti obiettivi per la concessione delle restituzioni all'esportazione e prorogando con l'articolo unico del decreto ministeriale 14 ottobre 1969 (modificazioni alla tabella allegata al D.M. 2 novembre 1968, riguardante le restituzioni all'esportazione di pomodori pelati, conserva e succo di pomodoro), e, con l'articolo unico del decreto ministeriale 1° agosto 1970 (restituzioni all'esportazione di prodotti ortofrutticoli), il termine utile per il godimento dei cennati benefici al 31 dicembre 1970.

Le cosiddette restituzioni all'esportazione — come risulta chiaramente dalla su riportata normativa — costituiscono un premio o un aiuto, in funzione di correttivo del prezzo realizzato in sede di esportazione di determinate merci, a favore dell'esportatore di Stato membro verso Paesi terzi, al fine di compensare le differenze di prezzo esistenti fra i mercati intercomunitari e quelli degli Stati terzi.

In ordine ad esse, l'ordinamento giuridico italiano — dopo aver riprodotto nell'art. 5 del d.l. 17 marzo 1967 n. 80 (convertito nella legge 13 maggio 1967, n. 267), senza che ve ne fosse bisogno, avendo le norme dei regolamenti comunitari immediata applicazione in Italia, la norma contenuta nell'art. 11 del regolamento n. 159 del 25 ottobre 1966 del Consiglio della Comunità Economica Europea, attributiva agli Stati membri del potere di accordare (al fine di evitare disparità di trattamento tra restituzioni intracomunitarie e quelle dei paesi terzi) *sub specie* di incentivazioni, le cosiddette « restituzioni » (costituenti, sotto forma di rimborsi, veri e propri

aiuti economici) agli esportatori di determinati prodotti verso i paesi estranei alla Comunità — ha concesso, con decorrenza dal 1° gennaio 1967, in presenza di determinati presupposti e di specifici requisiti obiettivi, le « restituzioni » agli esportatori di prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati verso i Paesi non comunitari.

In tal modo, in base all'ordinamento comunitario, intimamente penetrato con quello interno degli Stati membri, deve ritenersi che sia rimasto escluso, sia in ordine alla fattispecie genetica delle restituzioni alla esportazione, sia riguardo alla determinazione del loro ammontare, ogni spazio per la discrezionalità delle autorità dello Stato Italiano, tenute esclusivamente a svolgere un'attività di mero accertamento delle restituzioni a favore degli esportatori in Paesi fuori della Comunità.

La posizione giuridica degli esportatori, cui la restituzione deve essere corrisposta, non può, quindi, configurarsi che come un diritto soggettivo (di credito), correlato all'obbligo imposto allo Stato *ex lege*.

Invero, i premi per le esportazioni verso Paesi terzi, destinati a coprire la differenza fra prezzi praticati all'esterno ed all'interno della Comunità Europea — pur essendo intesi a soddisfare il generale interesse di questa alla stabilizzazione del mercato comunitario — non prescindono dall'esigenza di protezione degli interessi economici dei singoli esportatori.

Pertanto — assurgendo la posizione giuridica di vantaggio degli esportatori alla dignità di diritto soggettivo di credito verso la pubblica amministrazione e conoscendo dell'esistenza dei diritti soggettivi al giudice ordinario — il profilo di difetto di giurisdizione delineato dalla ricorrente deve essere disatteso.

Il primo motivo di ricorso è, quindi, da respingere.

Con il secondo motivo, la ricorrente — denunciata la violazione e la falsa applicazione del d.l. 19 dicembre 1969, n. 947; dell'art. 5 del d.l. 17 marzo 1967, n. 80, convertito in legge 13 maggio 1967, n. 267; dell'art. 11 del regolamento della Comunità Europea n. 159 del 25 ottobre 1966; degli articoli 1 e segg. del d.m. 2 novembre 1968 (in *G. U.* 11 novembre 1968); del d.m. 2 novembre 1968 (in *G. U.* 12 novembre 1968); del d.m. 14 ottobre 1969 (in *G. U.* 6 febbraio 1970); del d.m. 1° agosto 1970 (in *G. U.* 11 settembre 1970); dell'art. 16 disp. prelim. della tariffa doganale d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723; dell'art. 16 del d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1339; dell'art. 1 della legge 31 luglio 1954, n. 570; degli artt. 1 e segg. del d.P.R. 27 febbraio 1955, n. 192; nonché l'omessa o insufficiente motivazione della decisione (art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ.) — si duole che la Corte del merito abbia ritenuto che alla Società resistente spettasse, per il semplice rilascio della bolletta doganale di esportazione, la restituzione all'esportazione prevista dal d.l. 17 marzo 1967, n. 80 (emanato in attuazione del regolamento comunitario n. 159 del 25 ottobre 1966), in quanto — non essendo intervenuta l'esporta-

zione per la quale la restituzione era stata richiesta e non essendo la merce stata introdotta nel paese di destinazione — il beneficio della restituzione avrebbe dovuto essere negato.

La censura è fondata.

Come si è visto nel corso dell'esame del precedente motivo, l'art. 11 del Regolamento della Comunità Economica Europea n. 156 del 25 ottobre 1966 (relativo all'organizzazione comune di mercati nel settore degli ortofrutticoli) — al fine di provvedere alla stabilizzazione del mercato comunitario attraverso la compensazione delle differenze di prezzo esistenti fra i mercati della Comunità e quelli dei Paesi ad essa estranei — stabilisce che « delle restituzioni *possono* essere accordate da parte degli Stati membri all'esportazione dei prodotti ortofrutticoli verso i paesi terzi ».

Lo Stato Italiano — dopo avere riprodotto la norma comunitaria nell'art. 5 del d.l. 17 marzo 1967, n. 80 (convertito nella legge 13 maggio 1967 n. 267) nel senso che « per i prodotti di cui all'allegato III del regolamento comunitario n. 159 del 1966 (prodotti ortofrutticoli trasformati) *possono* essere accordate restituzioni all'esportazione secondo i principi ed i criteri ivi stabiliti » — ha disposto nell'art. 1 del decreto ministeriale 2 novembre 1968 (relativo alla restituzione all'esportazione di prodotti ortofrutticoli) (la cui efficacia è stata estesa con i decreti ministeriali 14 ottobre 1968 e 1° agosto 1970, in ordine ai pomodori pelati, conserva e succhi di pomodoro, fino al 31 dicembre 1970) che « le restituzioni all'esportazione dei prodotti ortofrutticoli freschi e trasformati *sono concesse* a decorrere dal 1° gennaio 1967 secondo i principi stabiliti dal regolamento n. 159 del 25 ottobre 1966 della Comunità Economica Europea ».

E — disponendo l'art. 7 del cit. d.l. n. 80 del 1967 che per i cosiddetti rimborsi ortofrutticoli « si osservano le norme stabilite dalle leggi e dai regolamenti doganali in materia di restituzione dei dazi doganali », e l'articolo 5 del d.m. 2 novembre 1968 che « le restituzioni sono accordate sotto l'osservanza delle disposizioni previste dal regolamento per l'esecuzione della legge doganale su presentazione della bolletta di esportazione munita delle attestazioni prescritte comprovanti l'effettiva uscita delle merci dallo Stato », mentre l'art. 3 dello stesso decreto ministeriale prescrive che « a comprova che la quantità di prodotti ortofrutticoli, ammessi alle restituzioni, siano state effettivamente importate nei singoli Paesi di destinazione saranno presentati un documento di trasporto, vistato dal vettore responsabile, attestante che il prodotto è pervenuto nel paese di destinazione, ed un documento rilasciato dall'autorità doganale del paese di destinazione, attestante che il prodotto è stato ivi importato » — sussistono dubbi sulla nozione di « esportazione verso paesi terzi », non precisata nei regolamenti comunitari vigenti, e sulla conformità dell'ordinamento nazionale al diritto comunitario.

Tale incertezza comporterebbe, a norma dell'art. 177, secondo comma, del Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, firmato a Roma

il 25 marzo 1957, il deferimento alla Corte di giustizia delle Comunità Europee della questione sull'interpretazione dell'art. 11 del regolamento comunitario n. 159 del 25 ottobre 1966, la cui risoluzione è necessaria ai fini della decisione della presente vertenza.

Peraltro — poiché la Corte di giustizia, con la sentenza 27 ottobre 1971 (nella causa n. 6 del 1971) ha già interpretato una norma di contenuto identico a quella oggetto del presente dibattito giudiziale, precisamente l'articolo 20 n. 2 del regolamento comunitario n. 19 del 4 aprile 1962, il quale autorizzava gli Stati membri a concedere restituzioni all'esportazione « verso i paesi terzi », senza fissare direttamente le modalità di restituzione in ordine ai prodotti trasformati (fra cui l'orzo mondato), nel senso che l'espressione « esportazione verso paesi terzi », ai sensi di detto art. 20, presupponga che « la merce sia stata posta in libera pratica in uno Stato terzo » — questa Corte Suprema — facendo applicazione dell'interpretazione data alla norma comunitaria di identico contenuto dalla decisione della Corte di Giustizia delle Comunità Europee — ritiene che, ai fini dell'attribuzione, nel caso di specie, delle cosiddette restituzioni alla esportazione, l'esportazione verso paesi terzi, ai sensi del regolamento comunitario n. 159 del 1966, richieda necessariamente che la merce sia stata introdotta nel mercato di uno Stato terzo, e cioè che sia stata posta in libera pratica nello Stato estraneo alla Comunità.

Pertanto — dovendo ritenersi che l'esportazione in uno Stato terzo, estraneo alla Comunità Economica Europea, si abbia soltanto quando la merce sia introdotta nell'economia di detto Stato e che il diritto al pagamento del premio consistente nelle restituzioni all'esportazione — non sussista nell'ipotesi in cui l'esportazione non si sia verificata — deve concludersi che la Corte d'Appello — attribuendo tale beneficio alla ditta resistente — non abbia pronunciato correttamente.

In conclusione, il secondo motivo di ricorso deve essere accolto.

Con il terzo motivo, la ricorrente — denunciata la violazione e la falsa applicazione degli artt. 16 disp. prelim. della tariffa doganale approvata con il d.P.R. 24 giugno 1965 n. 723; 16 del d.P.R. 1° dicembre 1961, n. 1339; 1 della legge 31 luglio 1954, n. 570; e segg. del d.P.R. 27 febbraio 1955, n. 192; nonché la omessa o insufficiente motivazione (art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ.) — lamenta che la Corte del merito abbia ritenuto che spettasse alla resistente la restituzione dell'I.G.E. ai sensi della legge 31 luglio 1954, n. 570, sul riflesso che costituisce titolo idoneo a conseguire il rimborso la bolletta doganale di uscita, in quanto, nell'ipotesi in cui la merce sia reintrodotta nello Stato, dovrebbe farsi applicazione dell'art. 16 del d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723.

Anche questa doglianza è fondata.

Il regolamento della materia in tema di imposta generale sull'entrata, per il periodo che interessa, è contenuto nella legge 31 luglio 1954, n. 570

(restituzione dell'imposta generale sull'entrata sui prodotti esportati ed istituzione di un diritto compensativo sulle importazioni), la quale, per agevolare l'esportazione di merci, ha concesso all'esportatore la restituzione di parte dell'imposta generale sull'entrata percepita sui prodotti nella fase di produzione ed ha imposto correlativamente un diritto di corrispondente misura (oltre all'imposta sostitutiva dell'I.G.E. ex art. 17 della legge 19 giugno 1940, n. 762) sull'importazione degli stessi generi (d.P.R. 27 febbraio 1955, n. 192; d.P.R. 22 luglio 1955, n. 794).

Invero, con l'art. 1 della legge n. 570 del 1954 si è disposto che « gli esportatori dei prodotti industriali sono ammessi alla restituzione dell'imposta generale in relazione alle merci esportate ed alle materie prime ed altri prodotti impiegati nella loro fabbricazione » e che « sui prodotti industriali importati dall'estero è dovuta un'imposta di conguaglio rapportata all'imposta generale sull'entrata che gli stessi prodotti avrebbero assolto durante la loro fabbricazione in Italia ».

Ai fini della restituzione dell'imposta generale sull'entrata, si è, poi, stabilito, con l'art. 1 del d.P.R. 27 febbraio 1955 (Norme per l'esecuzione della legge 31 luglio 1954, n. 570), che « l'esportazione dei prodotti industriali deve essere effettuata a mezzo di bolletta doganale di uscita con restituzione di diritti, da compilarsi, di regola, in corrispondenza di ogni fattura per vendite effettuate all'estero ».

In base a tale normativa, la Corte di Appello ha ritenuto che, verificandosi l'esportazione con il passaggio della linea doganale da parte della merce imbarcata per l'estero, sia dovuta, in conseguenza di tale circostanza all'esportatore la restituzione dell'imposta generale sull'entrata percepita sui prodotti nella fase di produzione.

Peraltro — poiché l'art. 16 del d.P.R. 21 dicembre 1961, n. 1339, Approvazione della nuova tariffa dei dazi doganali di importazione (il cui testo è stato integralmente riprodotto nell'art. 16 del d.P.R. 26 giugno 1965, n. 723, avente lo stesso oggetto), stabilisce che « nel caso di reintroduzione di merci ammesse, quando si esportano, a restituzione o ad abbuono di diritti, devono essere rimborsate allo Stato le somme relative alle restituzioni o agli abbuoni usufruiti » — la soluzione data al problema oggetto di disputa non può ritenersi corretta.

Invero — dovendo l'esportatore, la cui merce imbarcata per l'estero sia stata reintrodotta in Italia, rimborsare allo Stato le somme attribuitegli a titolo di abbuoni — deve concludersi che, in tal caso, l'esportatore non possa pretendere le cosiddette restituzioni all'esportazione dallo Stato, giacché la soluzione contraria comporterebbe il ricorso ad una inutile doppia partita, destinata necessariamente a pervenire, attraverso un'operazione aritmetica di sottrazione, alla compensazione della voce creditoria con quella debitoria.

Deve, quindi, concludersi nel senso che il diritto al rimborso dell'imposta generale sull'entrata non spetti all'esportatore di prodotti ortofrutticoli (conserven di pomodoro) quando la merce imbarcata per l'estero non sia introdotta nell'economia o nel mercato dello Stato straniero e sia stata, quindi, reintrodotta in Italia.

Pure il terzo motivo è, pertanto, da accogliere. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 9 dicembre 1981, nella causa 193/80 - *Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Slynn - Commissione delle Comunità europee (ag. Wagenbaur e Berardis) c. Repubblica italiana (avv. Stato Ferri) - Interv.: Governo francese (avv. Guillaume, avv. Carnelutti)*.

Comunità europee - Unione doganale - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Divieto - Portata.

(Trattato CEE, artt. 30 e segg.).

Comunità europee - Unione doganale - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Divieto - Eccezioni - Limiti - Fattispecie (commercializzazione di aceti di origine agricola non di vino).

(Trattato CEE, artt. 30 e 36; d.P.R. 12 giugno 1965, n. 162, art. 51).

Comunità europee - Unione doganale - Libera circolazione delle merci - Misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative all'importazione - Denominazione dei prodotti - Effetti - Aceto: varietà - Tutela dei consumatori.

(Trattato CEE, artt. 30, 36, 38; tariffa doganale comune, voce 22.10; d.P.R. 12 giugno 1965, n. 162, art. 41).

La mancanza di una normativa comune o di direttive di armonizzazione relative alla produzione e al commercio di un prodotto non è sufficiente per porre tale produzione o commercio al di fuori dell'ambito di applicazione del divieto sancito dall'art. 30 del trattato. Il divieto di misure di effetto equivalente a restrizioni quantitative si riferisce in effetti a tutte le normative degli Stati membri in materia commerciale atte ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari (1).

(1-3) Con la sentenza 26 giugno 1980, nella causa 788/79, GILLI, la Corte di Giustizia si era già occupata della normativa italiana sull'aceto in relazione alla disposizione (art. 51 d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162) che vieta la messa in commercio per usi alimentari degli aceti non ricavati dal vino. Pronunciandosi ai sensi dell'art. 177 del Trattato sul quesito posto dal Pretore di Bolzano, con

In mancanza di una normativa comune in materia di commercio di un prodotto spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda il commercio di tale prodotto, ma gli ostacoli che ne derivano per la circolazione intracomunitaria possono essere accettati solo se le disposizioni nazionali possano ammettersi come necessarie per rispondere alle esigenze imperative attinenti alla protezione della salute pubblica, a cui si riferisce l'art. 36, alla difesa dei consumatori o alla lealtà dei negozi commerciali. Tale presupposto non ricorre nel caso del divieto posto nella legislazione italiana di commercializzare aceti di origine agricola diversi dall'aceto di vino (2).

E incompatibile con il principio fondamentale della libera circolazione delle merci che una legislazione nazionale riservi una denominazione generica ad una sola varietà nazionale, a detrimento delle altre varietà prodotte in altri Stati membri. Il termine « aceto » è una denominazione generica che non si riferisce solamente agli aceti di vino e la protezione dei consumatori nella scelta può essere garantita con mezzi appropriati, quali in particolare un'etichettatura che indichi la materia prima utilizzata (3).

(omissis) 1. — Con atto introduttivo depositato nella cancelleria della Corte il 29 settembre 1980, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far constatare che la Repubblica italiana, « vietando l'importazione e la commercializzazione, sotto la denominazione 'aceto', di aceto non a base di vino », è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in virtù degli artt. 30 e 36 del Trattato CEE.

questa sentenza la Corte aveva già dichiarato che un simile divieto rappresenta una restrizione all'importazione confliggente con la libertà di commercio tra gli Stati membri (art. 30 del Trattato).

La sentenza in rassegna, questa volta in sede di ricorso della Commissione ai sensi dell'art. 169 del Trattato, ha riconfermato il punto, come del resto era prevedibile, così che per questa sua prima parte la pronuncia non presenta un sostanziale aspetto di novità.

Merita però cogliere lo spunto per sottolineare l'incerta demarcazione tra giudizio di interpretazione e giudizio di inadempimento, e gli effetti di sconfinamento del primo nel secondo, conseguenti ad una frequente impostazione dei quesiti interpretativi, che appaiono non tanto fondati su una incerta lettura delle norme comunitarie, quanto piuttosto diretti al confronto diretto e puntuale, in termini di compatibilità, tra le norme comunitarie ed una ben identificata disposizione di diritto interno.

Più interessante è l'altro capo della sentenza che riguarda la contestazione di infrazione al Trattato in rapporto all'altra disposizione (art. 41 d.P.R. n. 162/65) che riserva la denominazione commerciale di aceto al solo aceto di vino.

Qui la Corte ha ancora una volta enunciato il principio che la protezione dei consumatori e la lealtà dei negozi commerciali appartengono a quell'ordine di valori che lo stesso ordinamento comunitario riconosce preminenti rispetto agli obiettivi di liberalizzazione degli scambi, derivandone la facoltà per gli

2. — A norma dell'art. 51 del decreto del Presidente della Repubblica 12 febbraio 1965, n. 162 (*G.U.R.I.* n. 73 del 23 marzo 1965), è vietato — sotto pena di una multa o della reclusione — trasportare, detenere per la vendita, mettere in commercio o comunque utilizzare per uso alimentare diretto o indiretto, fra l'altro, prodotti contenenti acido acetico non proveniente dalla fermentazione acetica del vino. A norma dell'art. 41 dello stesso decreto, la denominazione « aceto » è riservata unicamente al prodotto ottenuto dalla fermentazione acetica dei vini. Tali disposizioni si applicano anche ai prodotti importati dall'estero.

3. — La Commissione, ritenendo tale normativa contrastante con il principio della libera circolazione delle merci all'interno della Comunità, trasmetteva al Governo italiano due successivi pareri motivati, emessi nelle condizioni qui di seguito indicate:

4. — Il primo di tali pareri era stato preceduto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato, da una lettera del 14 dicembre 1978, in cui la Commissione faceva osservare al Governo italiano che la normativa sopra indicata andava configurata come una misura d'effetto equivalente a delle restrizioni quantitative all'importazione, contrastante come tale con l'art. 30 del Trattato, e per la quale sembrava da escludersi una deroga in base all'art. 36 del Trattato stesso, in quanto appariva difficile sostenere — ed in ogni caso non era comunque dimostrabile — che l'aceto d'alcool di origine agricola fosse più nocivo alla salute dell'aceto di vino.

5. — Nella lettera, la Commissione precisava che tale valutazione concerneva solo « l'aceto di alcool ottenuto per mezzo della fermentazione acetica di prodotti agricoli ad eccezione quindi dell'acido acetico sintetico », che si poteva continuare ad escludere dal mercato dell'aceto. Essa aggiungeva che, quanto all'aceto d'alcool di origine agricola, che doveva poter essere utilizzato nel consumo diretto, allo stesso modo dell'aceto di vino

Stati membri di legiferare a tali fini anche con la adozione di misure oggettivamente restrittive delle importazioni da altri Paesi della Comunità, se necessarie allo scopo.

Scendendo però alla sua applicazione concreta, la Corte non si è discostata dai criteri di estrema cautela e prudenza che caratterizzano, nelle sue pronunce, la valutazione delle esigenze di tutela degli interessi extra-commerciali perseguite dalle norme interne. Nella specie, è comunque significativo che la Corte non è stata insensibile alla necessità che un simile giudizio venga formulato non in astratto ma con adeguate considerazioni di quelle peculiarità nazionali consistenti in particolari circostanze ambientali (come appunto il tradizionale consumo in Italia di solo aceto di vino ed i suoi riflessi nell'uso comune del termine aceto) che possono far apparire giustificate, in un Paese membro, delle disposizioni che non sarebbero altrimenti compatibili con l'art. 30 del Trattato.

(P.G.F.)

e in concorrenza con questo, essa non vedeva alcun inconveniente a che le autorità italiane adottassero le disposizioni necessarie per permettere ai consumatori di operare la loro scelta anche grazie ad un'etichettatura adeguata.

6. — Non avendo ricevuto risposta entro il termine fissato — di due mesi —, la Commissione emetteva, il 19 novembre 1979, nei confronti della Repubblica italiana, un parere motivato relativo al divieto di usare aceto di alcool diverso dall'aceto di vino in cui, dopo aver richiamato la propria lettera del 14 dicembre 1978, essa constatava « in conformità dell'art. 169, primo comma, del Trattato CEE, che, vietando l'uso di aceto di fermentazione ottenuto mediante un prodotto diverso dal vino e dal vinello, la Repubblica italiana ha mancato agli obblighi che le derivano a norma del Trattato ». Essa motivava il proprio parere con la considerazione che « l'aceto di fermentazione diverso dall'aceto di vino, in particolare l'aceto prodotto a base di alcole, di sidro o di malto forma oggetto di forte produzione e consumo in vari Stati membri, e si può constatare che questo consumo non presenta alcun pericolo per la salute. Il divieto di usare a scopi alimentari aceto di fermentazione diverso dall'aceto di vino equivale pertanto a creare barriere commerciali fra l'Italia e gli altri Stati membri ».

7. — Nel frattempo, il Governo italiano aveva presentato le proprie osservazioni, con lettera 8 novembre 1979, in cui, pur ribadendo il punto di vista secondo cui la sua legislazione nazionale era nel suo complesso compatibile con il diritto comunitario, concentrava la discussione sulle denominazioni « aceto » e, rispettivamente, « aceto di vino ».

8. — In seguito a queste osservazioni, la Commissione trasmetteva al Governo italiano, il 28 luglio 1980, un ulteriore parere motivato « relativo al divieto di utilizzare la denominazione 'aceto' per qualsiasi prodotto diverso da quello ottenuto dalla fermentazione acetica del vino », con il quale, dopo aver precisato che essa intendeva proseguire la propria azione e dopo aver richiamato due volte la lettera 14 dicembre 1978, constatava che, vietando di utilizzare la denominazione « aceto » per ogni prodotto diverso da quello ottenuto dalla fermentazione acetica del vino, la Repubblica italiana aveva mancato agli obblighi imposti dal Trattato. Nello stesso parere, la Commissione faceva riferimento alla sentenza, che nel frattempo era stata pronunciata, il 26 giugno 1980, nella causa 788-79, *Gilli e Andres*, relativa all'importazione in Italia di aceto di mele (Racc. 1980, pag. 2071).

9. — Risulta dalla formulazione del parere motivato del 28 luglio 1980 che questo, nelle intenzioni esplicite della Commissione, è complementare al precedente parere motivato, e che i due pareri, nel loro insieme, si riferiscono tanto al divieto di usare la denominazione « aceto » per i prodotti

non ottenuti dalla fermentazione acetica del vino, quanto al divieto di mettere in commercio o di importare aceto di fermentazione ottenuto da un prodotto diverso dal vino. Il contenuto dei due pareri motivati è ribadito nelle conclusioni dell'atto introduttivo del ricorso, con il quale si chiede che la Corte voglia « constatare che la Repubblica italiana, vietando l'importazione e la commercializzazione, sotto la denominazione 'aceto', di aceto non a base di vino, ha mancato agli obblighi che le incombono in virtù degli articoli 30 e segg. del Trattato CEE ».

10. — In seguito alla pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee di un estratto del ricorso, che poteva indurre a ritenere che questo si riferisse anche allo smercio dell'acido acetico di sintesi, il Governo della Repubblica francese ha chiesto di poter intervenire nella causa. Tale Governo affermava che, a suo avviso, l'Italia poteva legittimamente continuare a vietare il commercio dell'acido acetico di sintesi e si riservava, qualora la Commissione avesse inteso estendere il ricorso alle questioni relative al commercio di tale acido, di intervenire a parziale sostegno delle conclusioni del Governo italiano.

11. — Rispondendo ad una domanda postagli in udienza, l'agente della Commissione ha affermato che le conclusioni da questa presentate hanno portata generale, e si riferiscono all'importazione ed al commercio di qualsiasi tipo di aceto, ma che la Commissione stessa sarebbe disposta a circoscrivere l'oggetto del ricorso, agli effetti del caso controverso, agli aceti di origine agricola, escludendo l'acido acetico di sintesi.

12. — Alla luce di quanto in precedenza esposto, questa Corte ritiene che le questioni attinenti alla denominazione ed al commercio dell'acido acetico di sintesi non rientrino nell'oggetto della presente controversia. La Commissione aveva infatti chiaramente escluso questo tipo di aceto nella lettera di messa in mora del 14 dicembre 1978, richiamata espressamente tanto nel primo quanto nel secondo parere motivato, concentrando il suo esame sulla sola questione relativa alla denominazione ed all'importazione dei diversi tipi di aceto derivato da prodotti agricoli. Ne risulta che l'incertezza rilevata dal Governo francese trova una spiegazione nell'ambigua formulazione del ricorso, nel quale non si riflettono i limiti risultanti sia dalla lettera di messa in mora sia dai due pareri motivati. Così stando le cose, la Commissione non può estendere l'ambito del ricorso ad una questione che, essendo stata espressamente esclusa fin dall'inizio dal procedimento avviato ai sensi dell'art. 169, non ha costituito oggetto di contraddittorio né in sede precontenziosa, né durante la fase scritta del procedimento dinanzi alla Corte:

13. — Si deve pertanto concludere che la presente controversia riguarda unicamente l'importazione, il commercio e la denominazione in Italia dell'aceto ottenuto da prodotti agricoli, escludendo l'acido acetico di sintesi.

14. — Secondo il ricorso della Commissione, il cui oggetto va così delimitato, la normativa italiana concreta due distinte violazioni dell'art. 30 del Trattato, in quanto vieta, da una parte, l'importazione ed il commercio dell'aceto di origine agricola che non sia quello ottenuto dalla fermentazione del vino e, dall'altra, l'uso della denominazione « aceto » per gli aceti di origine agricola che non siano aceti di vino.

a) *Sul divieto dell'importazione e del commercio degli aceti di origine agricola diversi dall'aceto di vino.*

15. — Il Governo italiano contesta che il mantenimento in vigore di questo divieto costituisca una violazione dell'obbligo di garantire la libera circolazione delle merci. Esso adduce in primo luogo l'assenza di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri in materia di « aceto » e, in secondo luogo, considerazioni relative all'assenza di discriminazioni, alla sanità pubblica e alla repressione delle frodi.

16. — Il Governo italiano ricorda innanzitutto che il Consiglio, nelle sue risoluzioni del 28 maggio 1969 (G. U. n. C 76, pag. 1) e del 17 dicembre 1973 (G. U. n. C 117, pag. 1), aveva compreso l'aceto fra quei prodotti alimentari per i quali la Commissione avrebbe dovuto presentare proposte di armonizzazione che potessero essere adottate dal Consiglio stesso al più tardi il 1° luglio 1970, termine prorogato, in seguito, al 1° gennaio 1977 con la seconda risoluzione. Il Governo italiano argomenta che, nella misura in cui tale programma rimane valido, la Commissione avrebbe dovuto procedere almeno ad un tentativo di armonizzazione, presentando una proposta ai sensi dell'art. 100 prima di invocare gli articoli 30-36 del Trattato.

17. — Questa tesi va respinta. Il principio fondamentale dell'unità del mercato ed il suo corollario, la libera circolazione delle merci, non possono — in alcun caso — essere subordinati alla condizione preliminare del ravvicinamento delle legislazioni nazionali, in quanto una subordinazione di questo genere svuoterebbe il principio in questione del suo contenuto. Risulta d'altronde che gli artt. 30 e 100 perseguono finalità distinte. L'uno ha lo scopo di eliminare immediatamente, salvo eccezioni ben determinate, tutte le restrizioni quantitative all'importazione delle merci e tutte le misure d'effetto equivalente, mentre l'altro ha lo scopo generale di permettere, mediante il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri, di ridurre gli ostacoli di ogni genere risultanti dalla disparità tra dette disposizioni. Non si può dunque subordinare l'eliminazione delle restrizioni quantitative e delle misure d'effetto equivalente, scopo proclamato senza riserve dall'art. 3, lette. a), del Trattato, e attuato dall'art. 30, ad un'azione che, per quanto atta a favorire la libera circolazione delle merci, non può essere considerata come una condizione necessaria per l'applicazione di questo principio fondamentale.

18. — Ne deriva che la mancanza di una normativa comune o di direttive di armonizzazione relative alla produzione o al commercio di un prodotto non è sufficiente per porre tale produzione o commercio al di fuori dell'ambito di applicazione del divieto sancito dall'art. 30 del Trattato. Il divieto di misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative si riferisce in effetti a tutte le normative degli Stati membri in materia commerciale atte ad ostacolare, direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

19. — Il Governo italiano sostiene, in secondo luogo, che la normativa in esame non ha carattere discriminatorio, in quanto si riferisce tanto ai prodotti nazionali quanto ai prodotti importati. Esso fa carico, inoltre, alla Commissione di non avere approfondito se il divieto di importazione non sia una conseguenza necessaria e legittima delle disposizioni adottate dallo Stato nell'esercizio della propria competenza legislativa in materia di commercio dei prodotti.

20. — A tale argomentazione si deve rispondere, da una parte, che il sistema instaurato dalla legislazione italiana, seppure si applichi indistintamente ai prodotti nazionali e a quelli importati, provoca egualmente, di fatto, effetti protezionistici. Esso è stato infatti configurato in modo tale da lasciar entrare in Italia solamente l'aceto di vino, chiudendo la frontiera a qualsiasi altra categoria di aceto di origine agricola; tale sistema giova pertanto ad una produzione nazionale tipica, sfavorendo nella stessa misura varie categorie di aceto naturale prodotto negli altri Stati membri.

21. — D'altra parte, per quanto — come è confermato dalla giurisprudenza costante della Corte (sentenza 20 aprile 1979, nella causa 120/78, *Revue*, Racc. pag. 649) —, in mancanza di una normativa comune in materia di commercio di un prodotto, spetta agli Stati membri disciplinare, ciascuno nel suo territorio, tutto ciò che riguarda il commercio di tale prodotto, e per quanto vadano accettati gli ostacoli che ne derivano per la circolazione intracomunitaria, occorre inoltre, però, che tali disposizioni possano ammettersi come necessarie per rispondere ad esigenze imperative attinenti alla protezione della salute pubblica, a cui si riferisce l'art. 36, alla difesa dei consumatori o alla lealtà dei negozi commerciali, presupposto, questo, che non sembra ricorrere nel caso in esame.

22. — Non può infatti accettarsi l'argomento relativo alla protezione della salute pubblica, dedotto dal Governo italiano a giustificazione della propria legislazione nazionale, in quanto esso risulta infondato nel caso degli aceti di origine agricola, a proposito dei quali è pacifico che essi sono privi di sostanze nocive e vengono abitualmente consumati negli altri Stati membri e che, pertanto, vanno ritenuti non dannosi per la salute, come è stato d'altronde constatato dalla Corte nella sentenza Gilli summenzionata, con riferimento in particolare all'aceto di mele.

23. — Quanto alla lealtà dei negozi ed alla difesa dei consumatori, a tali esigenze si può far fronte — come sarà illustrato in seguito a proposito della questione delle denominazioni — con mezzi meno restrittivi della libera circolazione di quanto lo sia il divieto di mettere in commercio qualsiasi tipo di aceto naturale diverso dall'aceto di vino.

b) *Sulla denominazione « aceto » riservata all'aceto di vino.*

24. — Il secondo aspetto sotto il quale, ad avviso della Commissione, la normativa italiana viola il Trattato CEE riguarda il fatto di riservare la denominazione « aceto » all'aceto di vino. La Commissione fa notare che questa imposizione svaluta, agli occhi dei consumatori italiani, gli aceti naturali ottenuti dalla fermentazione di sostanze diverse dal vino, i quali possono venire proposti ad acquirenti eventuali solo con un nome di fantasia che li deprezza, rendendo tali tipi di aceto « quasi invendibili ». Tale provvedimento sarebbe pertanto atto ad ostacolare direttamente o indirettamente gli scambi intracomunitari.

25. — Il Governo italiano invoca, a giustificazione della propria normativa in materia, la necessità di tutelare i consumatori, i quali, in Italia, per « tradizione plurisecolare », considererebbero — in base al valore semantico del termine « aceto » — tutti gli « aceti » come aceti di vino. Essi sarebbero perciò esposti al rischio di essere ingannati sulla qualità effettiva della materia prima e del prodotto finito.

26. — Questo argomento non può essere accolto. Risulta dalle disposizioni comunitarie che si applicano in materia, ed in particolare dalla voce 22.10 della tariffa doganale comune, riprodotta anche nell'allegato II del Trattato a cui fa riferimento l'art. 38 dello stesso, che il termine « aceto » non si riferisce solamente agli aceti di vino, i quali sono classificati, d'altronde, sotto una rubrica specifica. Ne deriva che il termine « aceto » è una denominazione generica, ed è incompatibile con gli scopi del mercato comune, ed in particolare con il principio fondamentale della libera circolazione delle merci, che una legislazione nazionale riservi una denominazione generica ad una sola varietà nazionale, a detrimento delle altre varietà prodotte, in particolare, in altri Stati membri.

27. — Non è tuttavia escluso che, in seguito all'applicazione della normativa controversa, i consumatori italiani si siano assuefatti all'uso commerciale del termine « aceto », per il solo aceto di vino. In questa situazione, la sollecitudine del Governo italiano per la difesa dei consumatori può risultare giustificata. Siffatta protezione può tuttavia essere garantita con altri mezzi atti a sottoporre ad un pari trattamento i prodotti nazionali ed i prodotti importati, specialmente con l'obbligo di apporre un'etichetta appropriata, che specifichi le caratteristiche del pro-

dotto venduto e comportamenti epiteti o complementi che precisino il tipo di aceto posto in vendita, a condizione che tale prescrizione si applichi per tutti gli aceti, compreso l'aceto di vino. Infatti, siffatto procedimento permetterebbe al consumatore di operare la propria scelta in piena cognizione di causa e garantirebbe la trasparenza delle operazioni commerciali e delle offerte al pubblico mediante l'indicazione della materia prima utilizzata nella produzione dell'aceto.

28. — In conclusione, si deve constatare che, vietando il commercio e l'importazione degli aceti di origine agricola diversi da quelli ottenuti dalla fermentazione acetica del vino, e riservando la denominazione « aceto » all'aceto di vino, la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi imposti dagli artt. 30 e seguenti del Trattato CEE. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 16 dicembre 1981, nella causa 244/80 - *Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Slyn.* - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Pretore di Bra nella causa fra Pasquale Foglia (avv. Cappelli e De Caterini) c. Mariella Novello (avv. Motzo) - Interv.: Governi francese (ag. Thierry Le Roy) e danese (ag. Lachmann) e Commissione delle C.E. (ag. Abate).

Comunità europee - Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE - Attribuzioni rispettive del giudice nazionale e della Corte di giustizia.

(Trattato CEE, art. 177).

Comunità europee - Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE - Questione relativa a normativa di Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio - Chiamata in causa dello Stato membro diverso dinanzi al giudice nazionale - Diritto comunitario - Indifferenza.

(Trattato CEE, art. 177).

Comunità europee - Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE - Questione relativa a normativa di Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio - Ammissibilità - Poteri della Corte di giustizia.

(Trattato CEE, art. 177).

Secondo il sistema dell'art. 177 del trattato CEE, è compito del giudice nazionale valutare la necessità di ottenere la soluzione delle questioni di interpretazione sollevate in ordine alle circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano le controversie di merito; tuttavia spetta alla Corte esami-

nare, ove necessario, le condizioni in cui essa viene adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza (1).

In assenza di norme di diritto comunitario le possibilità di chiamare in causa dinanzi ad un giudice nazionale uno Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio (allorché sia in discussione la normativa del primo Stato) dipendono sia dal diritto processuale di quest'ultimo sia dai principi del diritto internazionale (2).

Nel caso di questioni volte a consentire al giudice nazionale di valutare la conformità col diritto comunitario di disposizioni di legge o regolamenti di un altro Stato membro, il grado di tutela giurisdizionale non può differire a seconda che tali questioni siano sollevate nell'ambito di un giudizio fra privati ovvero in un procedimento in cui sia parte lo Stato la cui normativa sia contestata, ma, nella prima ipotesi, la Corte deve vigilare in maniera del tutto particolare a che il procedimento di cui all'art. 177 non venga utilizzato per scopi non voluti dal Trattato (3).

(omissis) 1. — Con ordinanza 18 ottobre 1980, pervenuta alla Corte il 5 novembre 1980, il Pretore di Bra ha proposto, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CEE, cinque questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 177 e 95 del Trattato.

2. — Tale ordinanza è stata emanata nell'ambito di una controversia pendente innanzi al Pretore, che ha già originato una prima serie di questioni pregiudiziali relative all'interpretazione degli artt. 92 e 95 del Trattato su cui la Corte si è pronunciata l'11 marzo 1980 (causa 104/79, *Foglia c. Novello*, Racc. pag. 745).

3. — È opportuno ricordare che la causa principale verte sulle spese di spedizione sostenute dall'attore, il sig. Foglia, commerciante di vini residente in Santa Vittoria d'Alba, provincia di Cuneo, Piemonte, Italia, in relazione all'invio di alcuni cartoni di vini liquorosi italiani acquistati dalla convenuta, la sig.ra Novello, e spediti, per suo conto, ad una persona residente in Mentone, in Francia.

(1-3) La sentenza 11 marzo 1980, citata in motivazione, la cui portata è precisata nella sentenza annotata, è pubblicata in questa *Rassegna*, 1980, I, 521, con nota di MARZANO, *L'art. 177 del trattato CEE e la « competenza » della Corte di Giustizia delle Comunità europee*. Cfr. anche TIZZANO, *Controverie fittizie e competenza pregiudiziale della Corte comunitaria*, in *Foro it.*, 1980, IV, 254. Con la sentenza 10 marzo 1981, nelle cause riunite 36 e 71/80, *IRISH CREAMERY MILK SUPPLIERS ASSOCIATION*, in *Racc.*, 1981, 735, e in *Foro it.*, 1982, IV, 26, con nota di DANIELE, la Corte ha ritenuto che rientri nel potere discrezionale del giudice nazionale decidere in quale stadio del procedimento pendente dinanzi ad esso debba essere sottoposta alla Corte stessa la questione pregiudiziale.

4. — Risulta dal fascicolo che nel contratto di vendita concluso fra il Foglia e la Novello si era stipulato che eventuali tributi pretesi dalle autorità italiane o francesi e contrari al regime della libera circolazione delle merci fra i due paesi, o quanto meno non dovuti, non sarebbero stati posti a carico della Novello. Il Foglia inseriva una clausola analoga nel suo contratto con l'impresa Danzas da lui incaricata di trasportare a Mentone i cartoni di vini liquorosi; detta clausola stabiliva che gli stessi tributi illegittimi o non dovuti non sarebbero stati posti a carico del Foglia.

5. — La prima ordinanza di rinvio, che ha dato luogo alla sentenza 11 marzo 1980 succitata, constatava che la materia del contendere era circoscritta al solo importo versato a titolo di imposte di consumo all'atto dell'introduzione dei vini liquorosi in territorio francese. Risultava dal fascicolo che tali imposte di consumo erano state pagate all'amministrazione francese dalla Danzas, senza proteste né reclami; che la nota di spese per la spedizione presentata dalla Danzas al Foglia, comprensiva dell'importo di tali imposte, era stata integralmente saldata da quest'ultimo senza che venisse opposta la clausola espressamente pattuita circa « i tributi illegittimi o non dovuti »; che la Novello, al contrario, si era rifiutata di rifondere questo stesso importo al Foglia invocando l'identica clausola inserita nel proprio contratto.

6. — Il Pretore, avendo inteso i mezzi difensivi della Novello come una messa in discussione della legittimità della legislazione francese relativa alle imposte di consumo sui vini liquorosi alla luce del Trattato CEE, sottoponeva alla Corte una serie di questioni in ordine all'interpretazione dell'art. 95 e, secondariamente, dell'art. 92.

7. — Nella precitata sentenza 11 marzo 1980 la Corte dichiarava la sua incompetenza a pronunciarsi sulle questioni sollevate dal giudice nazionale. In tale occasione essa osservava che:

« La funzione che l'art. 177 del Trattato affida alla Corte di giustizia è quella di fornire ai giudici della Comunità gli elementi di interpretazione del diritto comunitario loro necessari per la soluzione di *controversie effettive* loro sottoposte. Se, mediante accorgimenti del tipo di quelli sopra descritti, la Corte fosse obbligata a pronunciarsi, si arrecherebbe pregiudizio al sistema dell'insieme dei rimedi giurisdizionali di cui dispongono i singoli per tutelarsi con l'applicazione di leggi fiscali contrarie alle norme del Trattato ».

8. — Dall'ordinanza di rinvio risulta che questa sentenza della Corte è stata contestata dalla convenuta nella causa principale, che ha ritenuto che la Corte, pronunciandosi in tal senso avesse usurpato il potere discrezionale attribuito al giudice italiano. Essa ha sostenuto che una tale applicazione dell'art. 177 da parte della Corte sollevava, nell'ambito nazionale,

una questione di legittimità costituzionale. In subordine, essa ha sollevato una questione relativa all'interpretazione dell'art. 177 del Trattato CEE ed ha chiesto, per giunta, la chiamata in causa della Repubblica francese.

9. — A fronte di tali domande il Pretore ha ravvisato la necessità di adire nuovamente la Corte di giustizia sottoponendole talune questioni in ordine all'interpretazione dell'art. 177 del Trattato, al fine di ottenere una pronuncia più puntuale e certa sulla portata ed il significato della sentenza 11 marzo 1980.

10. — Considerando che dalla formulazione della sua prima ordinanza poteva essere sorto un malinteso, il Pretore ha insistito particolarmente su di un elemento che, a suo parere, non risultava chiaramente in tale ordinanza. La convenuta, in effetti, fin dalla prima udienza di comparizione, ha evitato di limitarsi a resistere puramente e semplicemente alle domande dell'attore. Avvalendosi di una procedura per nulla infrequente in diritto italiano, essa ha presentato una « domanda, entro certi limiti autonoma, di sentenza dichiarativa della situazione giuridica soggettiva e oggettiva ».

11. — Per tali motivi, il Pretore di Bra ha deciso di adire nuovamente la Corte proponendole le seguenti questioni pregiudiziali:

1) come debba essere interpretato l'art. 177 del Trattato CEE per quanto riguarda il potere di valutazione della Corte di giustizia in ordine alla formulazione dei quesiti interpretativi ad essa sottoposti e soprattutto alla loro funzione nell'economia della causa a quo; più in particolare quali siano le attribuzioni rispettive della Corte e dei giudici autori dei rinvii pregiudiziali — tenuto soprattutto conto dei poteri a questi ultimi spettanti in forza dei rispettivi ordinamenti nazionali — in ordine alla valutazione di tutte le circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano le controversie di merito, nonché delle questioni ivi evocate, soprattutto quando oggetto della domanda nei giudizi a quo siano sentenze dichiarative;

2) se, nell'ipotesi in cui la Corte di giustizia nel corso di un rinvio pregiudiziale per qualsivoglia motivo si dichiari incompetente a pronunciarsi sui quesiti ad essa sottoposti — il giudice autore del rinvio il quale sia tenuto in forza del proprio diritto nazionale a rendere comunque giustizia alle parti, possa, ed entro quali limiti e secondo quali criteri, ugualmente procedere ad interpretare il diritto comunitario o debba invece decidere esclusivamente alla stregua del diritto nazionale;

3) se, nel quadro dei criteri interpretativi dell'art. 177 del Trattato CEE, esista nell'ordinamento comunitario un principio d'ordine generale che imponga o consenta ai giudici nazionali — investiti di controversie nel corso delle quali sorga questione d'interpretazione del diritto comunitario che coinvolga normative nazionali, eventualmente appartenenti a

ordinamenti diversi da quello del giudice adito — di disporre l'integrazione del contraddittorio prima del rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, chiamando in causa le autorità dello Stato membro interessato;

4) se, in ogni caso tutte le volte che dinanzi alle giurisdizioni nazionali od a cura delle giurisdizioni nazionali venga sollevato in un giudizio tra parti private un quesito interpretativo che coinvolga direttamente le situazioni soggettive di cittadini od operatori economici appartenenti ad uno degli Stati membri, tali situazioni soggettive del diritto materiale comunitario ottengano un grado di tutela diverso e comunque affievolito rispetto al grado di tutela che possono ottenere le stesse situazioni soggettive nel caso in cui, sia dinanzi al giudice nazionale, sia dinanzi alla Corte di giustizia CEE siano presenti e costituite in giudizio le amministrazioni degli Stati membri, le disposizioni di diritto dei quali costituiscano oggetto di quesiti interpretativi concernenti la loro compatibilità con il Trattato CEE;

5) se l'art. 95 CEE vada interpretato nel senso che il divieto di imposizioni interne differenziate in funzione dell'origine e provenienza di un prodotto comprenda fattispecie quali quella del regime fiscale francese sui vini liquorosi, descritto in dettaglio nella causa 104/79 ».

Sulla prima, terza e quarta questione.

12. — Con la prima questione, il Pretore chiede che vengano precisati i confini fra il potere di apprezzamento che il Trattato attribuisce, rispettivamente, al giudice nazionale e alla Corte per quanto concerne la formulazione delle questioni pregiudiziali e la valutazione delle circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano le controversie di merito, soprattutto quando il giudice nazionale è chiamato a pronunciare una « sentenza dichiarativa ».

13. — La terza e la quarta questione riguardano più specificamente il caso in cui le questioni di interpretazione vengano sollevate al fine di consentire al giudice di pronunciarsi su contestazioni concernenti la compatibilità, col diritto comunitario, di norme di legge nazionali, emanate, vuoi dallo Stato ove si tiene il giudizio, vuoi, come nel caso di specie, da un altro Stato membro. Al riguardo viene chiesto:

— se, nell'ipotesi in cui, dinanzi ad un giudice di uno Stato membro, vengano contestate norme di legge appartenenti all'ordinamento di un altro Stato membro, esista nell'ordinamento comunitario un principio d'ordine generale che imponga o consenta al giudice investito di tale contestazione di chiamare in causa le autorità dello Stato interessato prima di pronunciarsi sul rinvio pregiudiziale alla Corte;

— se, il grado di tutela risultante per i privati dal procedimento di cui all'art. 177 differisca a seconda che una contestazione del genere sia

sollevata nell'ambito di un giudizio fra parti private ovvero di un procedimento in cui sia parte l'amministrazione dello Stato la cui normativa è messa in discussione.

14. — Circa la prima questione, va ricordato, come la Corte ha avuto occasione di sottolineare nei contesti più disparati, che l'art. 177 si fonda su di una cooperazione che implica una ripartizione delle competenze fra il giudice nazionale e il giudice comunitario, nell'interesse della corretta applicazione e dell'uniforme interpretazione del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri.

15. — A tale effetto, è compito del giudice nazionale — in quanto esso è investito del merito della controversia e dovrà assumersi la responsabilità della futura decisione — valutare, alla luce dei fatti di causa, la necessità di far risolvere una questione pregiudiziale ai fini della decisione finale della controversia.

16. — Esercitando tale potere di valutazione, il giudice nazionale adempie, in collaborazione con la Corte di giustizia, ad una funzione loro attribuita congiuntamente al fine di garantire la legalità nell'applicazione e nell'interpretazione del Trattato. Pertanto, i problemi che possono derivare dall'esercizio, da parte del giudice nazionale del suo potere di valutazione nonché i rapporti che egli ha con la Corte nell'ambito dell'articolo 177 sono esclusivamente disciplinati dalle norme del diritto comunitario.

17. — Al fine di consentire alla Corte di espletare la sua funzione in conformità al Trattato, è indispensabile che i giudici nazionali chiariscano, nel caso in cui non risultino inequivocabilmente dal fascicolo, i motivi per i quali essi ritengono necessaria alla definizione della controversia la soluzione delle questioni da loro proposte.

18. — Va in effetti sottolineato che l'art. 177 affida alla Corte il compito non di esprimere pareri a carattere consultivo su questioni generali o ipotetiche, ma di contribuire all'amministrazione della giustizia negli Stati membri. Ad essa non compete pertanto la soluzione di questioni di interpretazione che le siano proposte nell'ambito di schemi processuali precostituiti dalle parti al fine di indurla a pronunciarsi su taluni problemi di diritto comunitario non rispondenti ad una necessità obiettiva inerente alla definizione di una controversia. Una declaratoria di incompetenza in una tale ipotesi non arreca alcun pregiudizio alle prerogative del giudice nazionale, ma consente di evitare l'utilizzazione del procedimento di cui all'art. 177 a fini diversi da quelli che gli sono propri.

19. — Per giunta, va rilevato che, se è vero che la Corte deve potersi rimettere, nella maniera più ampia, all'apprezzamento del giudice nazionale in ordine alla necessità delle questioni sottopostele, essa deve essere in posta in grado di esprimere, qualsiasi valutazione concernente l'espletamento della propria funzione, particolarmente al fine di verificare, se del caso, come vi è tenuto qualsiasi giudice, la propria competenza. Pertanto, tenuto conto dei riflessi delle proprie decisioni in materia, la Corte deve considerare, nell'esercizio del potere giurisdizionale conferitole dall'art. 177, non soltanto gli interessi delle parti in causa, ma altresì quelli della Comunità e quelli degli Stati membri. Essa non può quindi, senza misconoscere i compiti che le incombono, restare indifferente di fronte alle valutazioni operate dai giudici degli Stati membri nei casi eccezionali in cui essere potrebbero influire sul corretto funzionamento del procedimento contemplato dall'art. 177.

20. — Lo spirito di collaborazione che deve presiedere all'esercizio delle funzioni assegnate dall'art. 177 rispettivamente al giudice nazionale e al giudice comunitario, se impone alla Corte l'obbligo di rispettare le competenze proprie del giudice nazionale, implica altresì che il giudice nazionale, avvalendosi delle possibilità offerte dall'art. 177, tenga presente la funzione specifica di cui la Corte è investita in materia.

21. — La prima questione va quindi risolta nel senso che, sebbene, secondo il sistema dell'art. 177, sia compito del giudice nazionale valutare la necessità di ottenere la soluzione delle questioni di interpretazione sollevate in ordine alle circostanze di fatto e di diritto che caratterizzano le controversie di merito, spetta tuttavia alla Corte esaminare, ove necessario, le condizioni in cui essa viene adita dal giudice nazionale al fine di verificare la propria competenza.

22. — Come il Pretore ha giustamente messo in luce con la terza e la quarta questione, possono porsi particolari problemi per quanto concerne l'applicazione dell'art. 177 ove il giudice nazionale sollevi le questioni di interpretazione al fine di essere posto in condizione di valutare la conformità al diritto comunitario di atti legislativi di uno Stato membro. Al riguardo, il Pretore ha sollevato due distinti ordini di problemi.

23. — La terza questione concerne l'ipotesi in cui, nell'ambito di un giudizio fra privati pendente dinanzi ad un giudice di uno Stato membro, venga contestata la compatibilità col diritto comunitario, della normativa di uno Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio. Il Pretore ha domandato al riguardo se, in tale caso, lo Stato membro la cui normativa è in discussione possa essere chiamato in causa nel procedimento in atto dinanzi al giudice adito.

24. — Tale questione va risolta nel senso che, in assenza di norme di diritto comunitario al riguardo, le possibilità di chiamare in causa, dinanzi ad un giudice nazionale, uno Stato membro diverso da quello ove si svolge il giudizio dipendono dal diritto di quest'ultimo e dai principi del diritto internazionale.

25. — Con la quarta questione, il Pretore ha chiesto se la tutela garantita ai privati dal procedimento di cui all'art. 177 sia diversa, o addirittura affievolita, nel caso in cui una questione del genere venga sollevata in una controversia fra privati, rispetto ai giudizi che vedono contrapposto un privato all'amministrazione.

26. — La questione, così com'è formulata, va risolta evidenziando che qualsiasi privato i cui diritti siano lesi da provvedimenti di uno Stato membro contrastanti col diritto comunitario deve poter invocare la tutela di un giudice competente il quale, a sua volta, deve poter ottenere chiarimenti sulla portata delle norme pertinenti del diritto comunitario tramite il procedimento di cui all'art. 177. In via di principio, il grado di tutela giurisdizionale non deve quindi differire a seconda che un problema del genere sia sollevato in una causa fra privati ovvero in un procedimento in cui, in una forma o nell'altra, sia parte lo Stato la cui normativa sia messa in discussione.

27. — Tuttavia, come la Corte ha puntualizzato risolvendo la prima questione di cui sopra, spetta alla Corte, al fine di verificare la propria competenza, valutare le condizioni in cui essa viene adita dal giudice nazionale. In tale contesto non è in ogni circostanza indifferente sapere se un'azione giudiziaria è intentata fra privati ovvero contro lo Stato la cui normativa viene contestata.

28. — In primo luogo va evidenziato il fatto che il giudice investito, nell'ambito di una causa fra privati, di una contestazione in ordine alla compatibilità col diritto comunitario della normativa di un altro Stato membro, non si trova necessariamente in grado di poter tutelare efficacemente i privati nei confronti di tale normativa.

29. — In secondo luogo, tenuto conto dell'autonomia generalmente riconosciuta alle parti dagli ordinamenti degli Stati membri in materia contrattuale, non si possono escludere comportamenti delle parti diretti a porre lo Stato interessato nell'impossibilità di provvedere ad una difesa adeguata dei propri interessi provocando una decisione sulla legittimità delle norme di legge di quest'ultimo da parte di un giudice di altro Stato membro. Non si può quindi escludere, verificandosi tali situazioni processuali, il rischio che il procedimento di cui all'art. 177 venga distolto, ad opera delle parti, dalle finalità per cui è stato previsto dal Trattato.

30. — Dall'insieme delle considerazioni che precedono consegue che, dal canto suo, la Corte deve esercitare una particolare vigilanza quando le venga sottoposta, nell'ambito di una controversia fra privati, una questione pregiudiziale intesa a consentire al giudice di valutare la compatibilità della normativa di un altro Stato membro col diritto comunitario.

31. — La quarta questione va quindi risolta nel senso che, nel caso di questioni volte a consentire al giudice nazionale di valutare la conformità al diritto comunitario di leggi o regolamenti di un altro Stato membro, il grado di tutela giurisdizionale non può differire a seconda che tali questioni siano sollevate nell'ambito di un giudizio fra privati ovvero in un procedimento in cui sia parte lo Stato la cui normativa sia contestata, ma che, nella prima ipotesi, la Corte deve vigilare in maniera del tutto particolare a che il procedimento di cui all'art. 177 non venga utilizzato per scopi non voluti dal Trattato.

Sulla quinta questione.

32. — Nella sua quinta questione il Pretore di Bra riproduce, in forma sintetica, la prima questione proposta nella sua precedente ordinanza e riguardante l'interpretazione dell'art. 95 del Trattato. Nella sentenza 11 marzo 1980 succitata, la Corte ha constatato che le parti esprimevano una valutazione concorde sulla legittimità della normativa francese di cui trattasi e che esse miravano in realtà ad ottenere, attraverso l'espedito di una clausola particolare inserita nel loro contratto, una declaratoria di illegittimità della normativa francese da parte di un giudice italiano, benché l'ordinamento francese offrisse mezzi idonei di impugnazione. La Corte ha concluso che una pronuncia sulle questioni poste in un tale contesto esulava dal compito assegnatole dall'art. 177 del Trattato che consiste nel fornire ai giudici della Comunità gli elementi di interpretazione del diritto comunitario loro necessari per la soluzione di controversie effettive loro sottoposte. Essa si è quindi dichiarata incompetente a pronunciarsi sulle questioni proposte.

33. — Nella sua seconda ordinanza di rinvio, il Pretore ha rilevato in particolare che la convenuta gli aveva chiesto di emettere una « sentenza dichiarativa ». Al riguardo, va precisato che le condizioni in cui la Corte adempie alle sue funzioni in materia non dipendono dalla natura e dallo scopo dei procedimenti contenziosi intentati dinanzi ai giudici nazionali. L'art. 177 fa riferimento alla « sentenza » da emanare da parte del giudice nazionale senza contemplare un regime particolare in funzione della natura di questa.

34. — La circostanza rilevata dal giudice nella seconda ordinanza di rinvio non risulta quindi costituire un fatto nuovo che giustifichi una nuova valutazione da parte della Corte in ordine alla sua competenza.

È quindi compito del Pretore, nell'ambito della collaborazione fra i giudici nazionali e la Corte, di stabilire, alla luce delle considerazioni svolte in precedenza, se sia necessario ottenere la soluzione della quinta questione da parte della Corte e, in tal caso, di fornire a quest'ultima qualsiasi elemento nuovo che possa giustificare una sua diversa valutazione in ordine alla propria competenza.

Sulla seconda questione.

35. — Alla luce di quanto procede non è necessario risolvere questa questione. (*omissis*)

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 3^a Sezione, 14 gennaio 1982, nella causa 65/81 - *Pres. Touffait - Avv. Gen. Slynn* - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dal Verwaltungsgericht di Stoccarda nella causa F. e L. Reina c. Landeskreditbank Baden-Württemberg - Interv.: Governo Italiano (avv. Fienga) e Commissione delle C.E. (ag. Beschel).

Comunità Europee - Corte di giustizia - Pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE - Richiesta da parte di un giudice di uno degli Stati membri - Poteri di verifica della Corte - Limiti.

(Trattato CEE, art. 177).

Comunità europee - Libera circolazione dei lavoratori - Vantaggi sociali - Mutui per la nascita di figli.

(Trattato CEE, artt. 7, 48 e 49; regolamento CEE del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, art. 7).

La Corte, adita ai sensi dell'art. 177 del trattato CEE, deve verificare, onde accertare la propria competenza, se il proponente la questione pregiudiziale sia un giudice di uno Stato membro, ma non deve anche accertare se il provvedimento di rinvio sia stato adottato in modo conforme alle norme di organizzazione giudiziaria e processuali del diritto nazionale (1).

(1) Sulla verifica da parte della Corte della provenienza della questione sottoposta da una « giurisdizione » nazionale, cfr. le sentenze della Corte 14 dicembre 1971, nella causa 43/71, POLITI, in *Racc.*, 1971, 1039, e 21 febbraio 1974, nella causa 162/73, DREHER, in questa *Rassegna*, 1974, I, 354, con nota di MARZANO, *L'art. 177 del Trattato CEE nel procedimento senza contraddittorio*, che hanno ritenuto ricevibili le domande pregiudiziali proposte dal Presidente del Tribunale in sede di procedure per l'emissione di decreto ingiuntivo; la sentenza 3 febbraio 1976, nella causa 59/75, MANGHERA, in questa *Rassegna* 1976, I, 199, sulla ricevibilità della domanda proposta dal Giudice istruttore penale; le sentenze

L'art. 7 n. 2 del reg. del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, va interpretato nel senso che la nozione di vantaggio sociale contemplata da questa disposizione comprende i mutui senza interessi di natalità concessi da un istituto di credito di diritto pubblico, in base a direttive e con l'aiuto finanziario dello Stato, a famiglie a basso reddito, onde incoraggiare la natalità. Detti prestiti vanno quindi concessi ai lavoratori di altri Stati membri alle stesse condizioni che ai lavoratori nazionali (2).

(omissis) 1. — Con ordinanza 17 febbraio 1981, pervenuta alla Corte il 30 marzo 1981, il Verwaltungsgericht di Stoccarda ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, due questioni pregiudiziali relative all'interpretazione dell'art. 7, primo comma, del Trattato CEE nonché dell'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (G.U. n. L 257, pag. 2).

2. — Le questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia amministrativa, vertente sulla concessione di un mutuo di natalità, fra una coppia di lavoratori, cittadini italiani residenti nella Repubblica federale di Germania, e la Landeskreditbank Baden-Württemberg, ente di diritto pubblico posto sotto la tutela del Land Baden-Württemberg.

3. — In ossequio a direttive impartite dalle competenti autorità del Land Baden-Württemberg, la Landeskreditbank concede a richiesta dei mutui, fra l'altro in occasione della nascita di un figlio. I mutui di natalità, esenti da interessi grazie alle sovvenzioni del Land, durano sette anni ed hanno un importo massimo di DM 8.000, che può giungere a DM 12.000 in casi eccezionali. Essi possono essere concessi alle coppie solo se uno almeno dei coniugi è cittadino tedesco e se il reddito familiare non supera

12 novembre 1969, nella causa 29/69, STAUDER, in *Racc.*, 1969, 419, e 12 novembre 1974, nella causa 37/74, HAAGA, in *Racc.*, 1974, 1201, rispettivamente in tema di procedimenti d'urgenza e di volontaria giurisdizione; la sentenza 30 giugno 1966, nella causa 61/65, GOEBBELS, in *Racc.*, 1966, 407, relativa ad uno speciale tribunale arbitrale olandese, dove, però, la Corte ha insistito sulla circostanza che, nella specie, tale organo agiva nell'ambito del diritto pubblico; sulla competenza dei collegi arbitrali in genere ad adire la Corte, sarà interessante conoscere l'opinione della Corte stessa nella causa in corso n. 102/81, REEDEREI MOND.

(2) Quanto alla nozione di « vantaggio sociale » di cui all'art. 7 n. 2 del regolamento CEE del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, per la non necessità della connessione con un contratto di lavoro, cfr. in senso conforme, dopo qualche incertezza, le sentenze della Corte di giustizia 30 settembre 1975, nella causa 32/75, CHRISTINI FIORINI, in *Racc.*, 1975, p. 1081, e in questa *Rassegna*, 1975, I, 822, con nota di MARZANO, *L'art. 7 del trattato CEE e i « vantaggi sociali » riconosciuti ai lavoratori migranti*, e 31 maggio 1979, nella causa 207/78, EVEN, citata in motivazione, in *Racc.*, 1979, 2019, e *Foro it.*, 1980, IV, 75. Nella prima la Corte afferma che costituiscono vantaggio sociale le tessere a riduzione sui prezzi di

un determinato massimo. Secondo i dati forniti dal giudice nazionale, questo sistema di prestiti di natalità è stato istituito per contribuire all'aumento delle nascite presso la popolazione tedesca e per limitare il numero delle interruzioni della gravidanza.

4. — Nella fattispecie, i ricorrenti nella causa principale, coniugi Reina, chiedevano la concessione di un mutuo in occasione della nascita di due gemelli. Avendo la Landeskreditbank Baden-Württemberg rifiutato loro il mutuo per il motivo che, secondo le direttive sopra menzionate, il mutuo poteva essere concesso solo se almeno uno dei coniugi era cittadino tedesco, i coniugi Reina hanno adito il Verwaltungsgericht di Stoccarda, contestando la conformità di questo requisito al diritto comunitario.

5. — Ritenendo necessaria una pronunzia della Corte per poter pronunziare la sentenza, il Verwaltungsgericht di Stoccarda ha sollevato le seguenti questioni:

« 1. Se l'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, relativo alla libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità (G.U. n. L 257), vada interpretato nel senso che esso equipara i cittadini d'altri Stati membri della Comunità Economica Europea ai cittadini dello Stato ospitante anche nel caso in cui, in forza di direttive interne all'amministrazione che non creano un diritto soggettivo, un istituto di credito di diritto pubblico conceda su domanda, ai coniugi il cui reddito non superi un certo massimale, in occasione della nascita di un figlio e al fine di evitare, mitigare od eliminare i problemi di natura economica, mutui senza interessi per i quali il Land Baden-Württemberg versa al suddetto istituto, nella misura degli stanziamenti contemplati di volta in volta nel bilancio preventivo dello Stato, sovvenzioni destinate a com-

trasporto, rilasciate alle famiglie numerose da un ente ferroviario nazionale, e ciò anche se la richiesta sia fatta dopo il decesso del lavoratore, a favore della sua famiglia residente nello stesso Stato membro. Con la seconda si è ritenuto, viceversa, che non rientra nella previsione della norma suddetta il vantaggio del diritto alla pensione anticipata non ridotta previsto da una legislazione nazionale in favore di determinate categorie di lavoratori nazionali, in quanto esso « trova la sua causa principale nei servizi che i beneficiari hanno reso in tempo di guerra al loro paese ed ha per finalità essenziale di offrire a tali cittadini nazionali un vantaggio in ragione delle prove subite per detto paese », e si ricollega, quindi, non allo *status* obiettivo di lavoratore o al semplice fatto della residenza nel territorio nazionale, ma ad uno *status* di benemerito della Nazione (un siffatto vantaggio non rientra neanche nella sfera del regolamento 14 giugno 1971, n. 1408, sulla previdenza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, a norma dell'art. 4, n. 4, che esclude appunto dall'ambito di applicazione del regolamento « i regimi di prestazioni a favore delle vittime di guerra o delle sue conseguenze », come già precisato nella precedente sentenza 6 luglio 1978, nella causa 9/78, GILLARD, in *Racc.*, 1978, 1661, e in *Foro it.*, 1979, IV, 84).

pensare gli interessi non percepiti, in base, fra l'altro, alla considerazione che è necessario, mediante provvedimenti d'aiuto alle famiglie, combattere la denatalità nella Repubblica federale di Germania e diminuire il numero delle interruzioni volontarie della gravidanza.

« 2. Nel caso in cui l'art. 7, n. 2, del regolamento (CEE) n. 1612/68 non sia applicabile, se l'art. 7, primo comma, del Trattato del 25 marzo 1957, che istituisce la Comunità Economica Europea, vada interpretato nel senso che, nelle circostanze di cui sopra, esso osta a che venga effettuata una differenziazione fra i cittadini d'altri Stati membri e i cittadini dello Stato ospitante ai fini della concessione di mutui per la nascita ».

Sulla procedura.

6. — La Landeskreditbank contesta l'ammissibilità della domanda pregiudiziale in quanto l'ordinanza di rinvio non sarebbe stata pronunciata dal Verwaltungsgericht nella sua composizione normale. Il Verwaltungsgericht avrebbe statuito nella composizione di tre giudici di carriera mentre il diritto processuale tedesco esigerebbe inoltre la partecipazione di due giudici onorari.

7. — In proposito va ricordato che, a norma dell'art. 177 del Trattato, la Corte è competente a statuire, in via pregiudiziale, sulle questioni di diritto comunitario che le vengono sottoposte da un giudice di uno degli Stati membri. Secondo l'economia di questa disposizione, spetta alla Corte, onde accertare la propria competenza, lo stabilire se il proponente sia un giudice di uno Stato membro. Non le spetta tuttavia, data la ripartizione delle funzioni fra essa e il giudice nazionale, accertare se il provvedimento con cui è stata adita sia stato adottato in modo conforme alle norme di organizzazione e processuali del diritto nazionale. La Corte deve quindi attenersi al provvedimento di rinvio emesso da un giudice di uno Stato membro, fino a che esso non sia stato posto nel nulla in seguito ad un'impugnazione eventualmente contemplata dal diritto nazionale.

8. — Da queste considerazioni si desume che la Corte, adita dal giudice di uno Stato membro ai sensi dell'art. 177 del Trattato, è competente, a norma di detta disposizione, a risolvere le questioni sottoposte, senza che sia necessario accertare previamente se il provvedimento di rinvio sia stato adottato in modo conforme alle norme di organizzazione giudiziaria e processuali del diritto nazionale.

Sulla prima questione.

9. — Con la prima questione il giudice nazionale chiede in sostanza se l'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, vada interpretato nel senso che la nozione di vantaggio sociale contemplata da

detta disposizione comprende i mutui senza interessi di natalità concessi da un istituto di credito di diritto pubblico, in ossequio a direttive e con l'aiuto finanziario dello Stato, a famiglie a basso reddito, onde favorire la natalità.

10. — La Landeskreditbank deduce in primo luogo che questa disposizione non può essere applicata ai mutui di cui trattasi data la mancanza di qualsiasi nesso fra la concessione del mutuo e la qualità di lavoratore del beneficiario e dato che il rifiuto di concederlo non ostacola affatto la mobilità dei lavoratori nella Comunità.

11. — Va ricordato che il regolamento n. 1612/68, adottato per l'attuazione, in particolare, dell'art. 49 del Trattato, onde realizzare la libera circolazione dei lavoratori nell'ambito della Comunità, stabilisce all'art. 7, n. 1, che il lavoratore cittadino di uno Stato membro non può, nel territorio degli altri Stati membri, essere trattato, a causa della sua cittadinanza, in modo diverso dai lavoratori nazionali, per quanto riguarda le condizioni d'impiego e di lavoro. Il n. 2 dello stesso articolo aggiunge che detto lavoratore vi gode degli stessi vantaggi sociali e fiscali dei lavoratori nazionali.

12. — Come la Corte ha più volte affermato, da ultimo nella sentenza 31 maggio 1979 (Even, 207/78, Racc. pag. 2019), si desume da queste disposizioni come pure dallo scopo perseguito che i vantaggi che il regolamento estende ai lavoratori cittadini di altri Stati membri sono tutti quelli che, connessi o no ad un contratto di lavoro, sono generalmente attribuiti ai lavoratori nazionali, a causa principalmente della loro qualità obiettiva di lavoratori o del semplice fatto della loro residenza nel territorio nazionale, e la cui estensione ai lavoratori cittadini di altri Stati membri appare quindi atta a facilitarne la mobilità nell'ambito della Comunità.

13. — Ne consegue che i mutui di natalità, come quelli cui si riferisce il giudice nazionale, possiedono, in linea di principio, i requisiti che consentono di considerarli come vantaggi sociali da attribuirsi ai lavoratori di tutti gli Stati membri senza alcuna discriminazione a causa della cittadinanza, in particolare in considerazione del loro scopo che è quello di alleviare, per le famiglie a basso reddito, il peso degli oneri finanziari connessi alla nascita di un figlio.

14. — La Landeskreditbank contesta questa conseguenza sostenendo che i mutui di natalità, come quelli di cui trattasi, esulano dalla nozione di vantaggio sociale ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, giacché sono concessi soprattutto per considerazioni di politica demografica nel senso che tendono a combattere la diminuzione delle nascite presso la popolazione tedesca. Si tratterebbe quindi di un provvedimento adottato

nel campo dei diritti politici, necessariamente connesso alla cittadinanza, e che sarebbe perciò sottratto all'impero degli artt. 48 e segg. del Trattato e delle norme adottate per la loro attuazione.

15. — Va rilevato che, in linea di principio, gli Stati membri, in mancanza di attribuzioni della Comunità in fatto di politica demografica come tale, possono perseguire gli scopi di questa politica, sia pure mediante provvedimenti sociali. Ciò non implica tuttavia che la Comunità ecceda dai limiti dei propri poteri per la sola ragione che l'esercizio di questi pregiudica i provvedimenti adottati in ossequio a detta politica. I mutui di natalità non possono quindi essere considerati sottratti all'applicazione delle norme comunitarie relative alla libera circolazione delle persone né, più precisamente, dell'art. 7, n. 2, del regolamento n. 1612/68, per il solo fatto di essere concessi per considerazioni di politica demografica.

16. — La Landeskreditbank ha dedotto inoltre che i mutui di cui trattasi sono delle prestazioni volontarie, concesse nei limiti dei mezzi di bilancio a tale scopo votati, di guisa che non sussisterebbe alcun diritto a fruire delle prestazioni stesse. Così pure, si dovrebbe tener conto del fatto che numerosi lavoratori stranieri rientrano nel paese di origine prima della scadenza del termine stabilito per il rimborso del mutuo, il quale sarebbe di conseguenza messo a repentaglio.

17. — Va tuttavia osservato in proposito che la nozione di vantaggio sociale di cui all'art. 7, n. 2, del regolamento comprende non solo le agevolazioni attribuite come diritto ma anche quelle concesse discrezionalmente. In quest'ultimo caso, il principio della parità di trattamento esige che l'accesso alle agevolazioni sia dato ai cittadini di altri Stati membri alle stesse condizioni che ai cittadini nazionali in base alle stesse direttive che disciplinano la concessione dei mutui a questi ultimi.

18. — Si deve quindi risolvere la prima questione dichiarando che l'art. 7, n. 2, del regolamento del Consiglio 15 ottobre 1968, n. 1612, va interpretato nel senso che la nozione di vantaggio sociale contemplata da questa disposizione comprende i mutui senza interessi di natalità concessi da un istituto di credito di diritto pubblico, in base a direttive e con l'aiuto finanziario dello Stato, a famiglie a basso reddito, onde incoraggiare la natalità. Detti prestiti vanno quindi concessi ai lavoratori di altri Stati membri alle stesse condizioni che ai lavoratori nazionali.

Sulla seconda questione.

La seconda questione, che è stata sollevata solo per il caso di soluzione negativa della prima, non abbisogna di soluzione. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 17 giugno 1981, n. 3945 - Pres. Rossi - Est. Caturani - P. M. Fabi - Soc. Sicula (avv. Sciacca) c. Cassa per il Mezzogiorno (avv. Stato Vittoria).

Giurisdizione civile - Concessione del contributo previsto dalle leggi sul Mezzogiorno - Adozione del provvedimento sulla ammissibilità del contributo e successiva fase di liquidazione - Posizione giuridica del privato - Interesse legittimo - Controversie - Giurisdizione amministrativa.

Ai sensi dell'art. 102 del t.u. delle leggi sul Mezzogiorno 30 giugno 1967, n. 1523 (e successive modifiche), il provvedimento di concessione degli incentivi finanziari viene adottato in conformità al progetto, e cioè al programma presentato dal singolo operatore e con riferimento ad un preventivo di spesa che in astratto è ritenuto ammissibile al contributo, ma le valutazioni, di natura amministrativa e tecnica, non si esauriscono in questa prima fase di emanazione del provvedimento, assumendo invece decisivo rilievo, sulla effettiva determinazione del contributo, nella fase di liquidazione degli incentivi stessi, e rispetto a tali valutazioni non sono ipotizzabili situazioni di diritto soggettivo, suscettibili in quanto tali di tutela dinanzi al giudice ordinario (1).

(omissis) Con unico motivo la ricorrente assume che la sentenza impugnata avrebbe erroneamente dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, poiché la Cassa per il Mezzogiorno esaurisce il suo

(1) Massima esatta e conforme alla giurisprudenza della Cassazione in tema di controversie sulla pretesa a contributi per danni di guerra. La Cassazione ha infatti affermato che la pretesa del danneggiato rimane interesse legittimo fino a quando non sia espletata la procedura per accertare le condizioni a cui è subordinata la concessione e la determinazione del contributo, il fatto bellico e la effettiva esecuzione delle opere per la ricostruzione, avvenendo il loro accertamento solo a mezzo del collaudo, dopo il quale e in base al quale la p.a. fissa definitivamente la somma e la liquida; per conseguenza, fino a questo momento, non può parlarsi, per la misura del contributo, di un diritto soggettivo subentrato all'originario interesse legittimo: Sez. Un. 15 novembre 1957, n. 4399, Riv. Giur., ed. 1958, I, 171.

potere discrezionale al momento in cui emana il provvedimento di concessione del contributo, ai sensi dell'art. 102 del t.u. leggi sul Mezzogiorno, mentre successivamente si instaura tra il concedente ed il concessionario un rapporto giuridico con reciproche posizioni di diritto e di obbligo. Ne consegue, che ogni controversia che attiene al momento obbligatorio, come l'attuale dovrebbe rientrare nella giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria, non potendo più la p.a. incidere, in sede di adempimento con la propria unilaterale volontà sulla misura della concessa erogazione.

La resistente Cassa per il Mezzogiorno oppone e deduce a sostegno della competenza giurisdizionale amministrativa di cui chiese l'affermazione, che il provvedimento di concessione degli incentivi finanziari viene adottato sulla sola base di programmatiche intenzioni del singolo operatore interessato, in conformità del progetto all'uopo approntato e con riferimento ad un preventivo di spesa di cui si verifica necessariamente, mancando la relativa documentazione, soltanto l'astratta ammissibilità. Pertanto le valutazioni richieste per la concessione di tali incentivi non si esauriscono nella sola fase di emanazione del provvedimento, ma assumono determinante rilievo, con effettiva determinazione del contributo da erogare, nella fase di « liquidazione » degli incentivi medesimi, ed è evidente che rispetto alle valutazioni a tal fine richieste (concernenti apprezzamenti di merito sulla stessa pertinenza, congruità ed ammissibilità della spesa documentata), non sono ipotizzabili situazioni di diritto soggettivo, suscettibili in quanto tali di tutela dinanzi al giudice ordinario.

Nel contrasto delle tesi così prospettate, queste Sezioni unite ritengono che sia meritevole di accoglimento quella sostenuta dalla Cassa resistente.

Il contributo di cui si discute è stato disposto dalla Cassa per il Mezzogiorno in favore della S.p.A. Sicula Fornaci, ai sensi dell'art. 102 del t.u. delle leggi sul Mezzogiorno 30 giugno 1967, n. 1523, modificato dall'art. 10 della legge 6 ottobre 1971, n. 853, per la realizzazione e l'adeguamento di impianti industriali, con provvedimento del 29 aprile 1975 per la somma complessiva di L. 79.520.000. Poiché con mandato n. 828 del 3 aprile 1976 la Cassa ordinò, invece, tramite il Banco di Sicilia il pagamento di un contributo lordo di L. 35.235.000; il quesito che si pone consiste nel decidere, ai fini della soluzione del problema di giurisdizione, quale sia nell'ambito del procedimento all'uopo previsto dalla legge la natura e funzione del primo provvedimento emesso in data 29 aprile 1975.

L'art. 102 del t.u. citato, dopo di aver disposto che per la costruzione di nuovi impianti industriali e l'ampliamento di quelli esistenti sono concessi alle imprese determinanti contributi, cui provvede la Cassa per il Mezzogiorno, sulla base delle scelte prioritarie effettuate dal piano di coordinamento, sia per quanto riguarda i settori di intervento, sia in ordine alle localizzazioni ed alle dimensioni delle singole iniziative, così

statuisce con l'ultimo comma: « Il contributo è erogato entro i sei mesi dall'entrata in funzione del nuovo stabilimento, o quando si tratta di aziende esistenti, dalla ultimazione dei lavori di ampliamento in base alla documentazione delle spese sostenute e alle risultanze dei controlli eseguiti a cura della Cassa per il Mezzogiorno ».

Orbene, in linea di principio è esatto quanto assume la difesa della ricorrente circa le diverse posizioni soggettive del privato cui sia stata accordata la sovvenzione, per cui da un lato egli ha un diritto di credito verso la p.a. debitrice della somma di danaro oggetto della sovvenzione, diritto tutelabile innanzi al giudice ordinario, dall'altro è titolare di un interesse legittimo in relazione ai poteri di autotutela che l'ordinamento conferisce all'autorità amministrativa (S.U. 12 maggio 1975, n. 1833, 8 maggio 1976, n. 1611).

Non può tuttavia accogliersi la successiva deduzione che nella specie la riduzione del contributo rispetto all'importo previsto nel precedente provvedimento di ammissione possa configurarsi come un mero rifiuto di adempiere un'obbligazione già ormai definitivamente costituita a carico della Cassa per il Mezzogiorno nei confronti della ricorrente.

Giova considerare al riguardo che nel quadro del procedimento amministrativo, previsto dal citato art. 102, il provvedimento di concessione del contributo previsto dal primo e quarto comma di tale disposizione si caratterizza per il suo contenuto meramente programmatico, in quanto la Cassa « provvede » allo stato degli atti in base alle deduzioni contenute nella relativa domanda ed al preventivo di spese cui essa fa riferimento.

In mancanza di concreti elementi di riscontro, e d'altra parte per consentire una sollecita definizione del procedimento amministrativo, la norma in esame conferisce alla Cassa per il Mezzogiorno il potere di ammettere l'interessato al contributo, secondo una spesa presumibile, per un determinato ammontare, all'uopo previsto come limite massimo, il quale non potrà esser superato in sede di liquidazione.

Tale provvedimento, per il suo stesso contenuto, non è quindi idoneo a costituire tra le parti della vicenda alcun rapporto obbligatorio ben definito, giacché la legge stessa prevede (art. 102 ultimo comma) che la Cassa per il Mezzogiorno proceda alla successiva « erogazione » del contributo non già con un mero atto di adempimento di un precedente obbligo che non sussiste, ma con un successivo provvedimento autoritativo che, sulla base della documentazione delle spese sostenute e dei risultati dei controlli all'uopo eseguiti, determina definitivamente l'entità del contributo da liquidare all'interessato.

È quindi evidente che soltanto con tale successivo provvedimento di « erogazione » — che implica ulteriori apprezzamenti e valutazioni di natura amministrativa e tecnica — si esaurisce la fase procedimentale e si perfeziona e consolida il rapporto obbligatorio di natura paritetica cui

la ricorrente ha fatto cenno nel suo ricorso con riferimento alla prima fase della procedura.

Né può sostenersi per accogliere la tesi contraria, che nella (successiva) fase relativa alla erogazione del contributo l'autorità amministrativa si limiterebbe ad un riscontro puramente contabile, onde non potrebbe negarsi la natura di diritto soggettivo della posizione assunta dal destinatario del provvedimento, anche perché l'attività della p.a. sarebbe in questa fase del tutto vincolata.

La obiezione non considera che, una volta inclusi nell'ambito dello stesso procedimento rivolto alla determinazione del contributo, il provvedimento di concessione (puramente programmatica) ed il successivo provvedimento di erogazione delle somme in concreto stabilite come dovute, tutta quanta l'attività della p.a. appunto perché svolgentesi nello stesso procedimento, è dominata dall'esigenza fondamentale di curare il pubblico interesse, in quanto il danaro pubblico non può essere impiegato per finalità di incentivo degli impianti industriali se non nei limiti cui il costo dell'opera volga in effetti a realizzare in concreto una tale finalità, secondo le modalità previste dalla legge.

In conclusione, posto che anche l'attività amministrativa svolta dalla Cassa per il Mezzogiorno in sede di erogazione del contributo ex art. 102 ultimo comma del t.u. citato è disciplinata da norme di azione, ne consegue che la domanda proposta dalla ricorrente in sede di merito con cui si è dedotto la illegittimità del comportamento della Cassa in sede di erogazione allorché si è dalla stessa proceduto alla riduzione del contributo ammesso in seguito allo stralcio delle spese attinenti ad opere eseguite anteriormente al biennio dalla presentazione della domanda, involge una controversia relativa alla lesione di un interesse legittimo, rientrando come tale nella giurisdizione del giudice amministrativo. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 24 ottobre 1981, n. 5560 - Pres. La Farina - Est. Vela - P.M. Saja - Giustini (avv. Puccetti) c. Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato (avv. Stato Cerocchi).

Pubblica Amministrazione - Istituto Poligrafico - Competenza e giurisdizione - Rapporti di impiego - Controversie - Giurisdizione del giudice amministrativo - Sussiste.

La legge 13 luglio 1966, n. 559, riformando l'Istituto Poligrafico dello Stato, ne ha accentuato i caratteri di ente pubblico non economico, rendendo prevalenti, sulle attività imprenditoriali che tuttora gli competono, i servizi svolti, attraverso rapporti sottratti alla disciplina del diritto privato, nell'esclusivo interesse delle Amministrazioni statali, con la conse-

guenza che le relative controversie rientrano nella giurisdizione del giudice amministrativo (1).

(*omissis*) L'Istituto Poligrafico dello Stato eccepisce pregiudizialmente, con l'unico motivo del suo ricorso, il difetto di giurisdizione del giudice ordinario, sostenendo di essere un ente pubblico non economico, assoggettato, quindi, per quanto concerne i rapporti di lavoro con il proprio personale, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, a norma dell'art. 7 legge 6 dicembre 1971 n. 1054, in relazione all'art. 29 t.u. 26 giugno 1924 n. 1054.

L'eccezione è fondata.

A partire dalla sentenza 5 agosto 1977 n. 3518, la giurisprudenza di questa Corte è ferma nel ritenere che la legge 13 luglio 1966 n. 559, riformando l'Istituto ne ha accentuato i caratteri di ente pubblico non economico, rendendo prevalenti, sulle attività imprenditoriali che tuttora gli competono, i servizi svolti, attraverso rapporti sottratti alla disciplina del diritto privato, nell'esclusivo interesse delle Amministrazioni statali. Tale nuovo orientamento, che mentre risulta corroborato, di recente, dal distacco della Zecca dal Ministero del tesoro e dalla costituzione di essa in Sezione autonoma dell'Istituto (legge 30 aprile 1975 n. 154), da quest'ultimo non implica la soppressione « di diritto », a norma dell'art. 2, primo comma, legge 20 marzo 1970 n. 70, in quanto l'Ente ha carattere « strumentale », essendo posto direttamente alle dipendenze dello Stato (SS.UU. 13 dicembre 1979 n. 6496), impone di ascrivere i rapporti di lavoro del personale dell'Ente stesso, non risolti prima della riforma (fra i quali è compreso quello oggetto dell'attuale lite) all'area dell'impiego pubblico, sulla quale ha giurisdizione esclusiva il giudice amministrativo: artt. 2, lett. a, e 7 legge 6 dicembre 1971 n. 1034.

Difetta dunque, nella specie, la giurisdizione del giudice ordinario e la sentenza impugnata deve essere cassata senza rinvio (art. 582, terzo comma, cod. proc. civ.), mentre restano assorbiti gli altri motivi dei ricorsi. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 6 novembre 1981, n. 5853 - Pres. La Farina - Est. Bile - P.M. Saja - Cella (avv. Marino) c. Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale (avv. Stato Corti).

Previdenza - Ente Nazionale per la prevenzione infortuni - Controlli - Natura - Provvedimenti abilitativi - Difetto di potere discrezionale - Situazioni di diritto soggettivo - Giurisdizione ordinaria - Sussiste.

Il collaudo previsto dalla legislazione in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro — pur avendo un contenuto eminentemente permissivo,

(1) Cfr. Sez. Un., 5 agosto 1977, n. 3518.

in quanto consente l'espletamento di attività altrimenti vietata in via di massima dal ricordato art. 7 del d.P.R. n. 547 del 1955 — non può essere inquadrato nella categoria dei provvedimenti autorizzatori, caratterizzati dall'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, di una più o meno ampia potestà discrezionale circa la conformità della situazione di specie all'interesse pubblico affidato alle sue cure.

Più corretta è invece la sua collocazione nell'ambito dei provvedimenti abilitativi, che si contrappongono alle autorizzazioni per il difetto di poteri discrezionali da parte della pubblica amministrazione, la quale si limita a procedere ad accertamenti ed a valutazioni d'ordine puramente tecnico, circa l'esistenza in concreto di determinati requisiti o l'idoneità di persone o cose a svolgere la specifica attività considerata dalla legge, con la conseguenza che le relative controversie rientrano nella giurisdizione ordinaria (1).

1. — Per valutare la portata della domanda proposta dall'attuale ricorrente al Tribunale di Roma occorre tener conto — da un lato — del quadro normativo nel cui ambito essa si colloca e — dall'altro — della situazione di fatto denunciata.

In relazione al primo profilo, il d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, recante norme per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, vieta (art. 7) la costruzione, la vendita, il noleggio e la concessione in uso di macchine, di parti di macchine, di attrezzature, di utensili e di apparecchi in genere, nonché l'installazione di impianti non rispondenti alle norme di sicurezza previste nel decreto stesso; ed in particolare (art. 25) prevede che le scale aeree ad inclinazione variabile, i ponti sviluppabili su carro e i ponti sospesi muniti di argano devono essere collaudati e sottoposti a verifiche annuali per accertarne lo stato di efficienza in riferimento alla sicurezza. L'esecuzione di questi controlli è affidata dagli art. 5 ss. del d.m. 12 settembre 1959 all'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni; l'art. 8 di tale decreto stabilisce che i verbali di collaudo e di verifica periodica devono essere redatti su libretti conformi ai modelli allegati. Peraltro l'art. 395, comma 3, del d.P.R. n. 547 del 1955 dichiara esenti dall'applicazione delle norme in questione le macchine, gli impianti e le loro parti, costruiti o installati dopo l'entrata in vigore del decreto, quando si tratti di adottare nuovi mezzi o sistemi di sicurezza di riconosciuta efficacia, diversi da quelli prescritti dal decreto stesso, finché il riconoscimento dell'efficacia dei nuovi mezzi o sistemi non sia effettuato con provvedimento del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

(1) Massima conforme ai principi.

In relazione al secondo profilo, sono pacifiche fra le parti alcune circostanze di fatto, ed in particolare la costruzione da parte della Cella di attrezzature per manutenzione aerea; la sottoposizione di tali attrezzature da parte della società costruttrice al collaudo dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni; il contrasto insorto fra società costruttrice e collaudatori a seguito di una circolare dell'Ente che imponeva ai propri tecnici di apporre una clausola di « riserva » in sede di prima verifica, in attesa della produzione di una certa documentazione da parte della Cella, con la conseguente dilatazione dei tempi occorrenti per il collaudo.

Sulla base di tali premesse la Cella S.p.A. — ritenendo che il comportamento dell'ENPI rivelasse l'impossibilità di applicare alle apparecchiature da essa prodotte i criteri enunciati dal d.P.R. n. 547 del 1955, sorpassati dall'evoluzione tecnologica successiva — ha chiesto al giudice di dichiarare che, in attesa dell'emanazione del provvedimento ministeriale previsto dall'ultima parte del comma 3 dell'art. 395 citato, le macchine di sua produzione non sono assoggettate ai collaudi previsti dalle norme prima ricordate.

2. — L'eccezione di difetto assoluto di giurisdizione — sollevata dal Ministero del lavoro sotto il profilo che la Cella S.p.A. avrebbe chiesto al giudice non una pronunzia attributiva di un bene, ma soltanto un parere — è infondata.

Dall'esposizione di cui al precedente paragrafo risulta infatti evidente come l'attuale ricorrente miri a conseguire l'eliminazione di una situazione di oggettiva incertezza (di per sé suscettibile di arrecare pregiudizio) intorno all'esistenza del proprio diritto a non sottoporre i macchinari da essa prodotti al collaudo dell'ENPI e, correlativamente, alla pretesa di quest'ultimo di procedere ai collaudi stessi con il sistema previsto dalla circolare cui si è fatto cenno.

Ricorrono perciò all'evidenza tutti gli estremi per ravvisare un'azione di mero accertamento, la cui ammissibilità nel vigente ordinamento processuale è comunemente accettata.

3. — Esattamente la domanda è stata proposta all'autorità giudiziaria ordinaria.

Il collaudo previsto dalla legislazione in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro — pur avendo un contenuto eminentemente permissivo, in quanto consente l'espletamento di attività altrimenti vietata in via di massima dal ricordato art. 7 del d.P.R. n. 547 del 1955 — non può essere inquadrato nella categoria dei provvedimenti autorizzatori, caratterizzati dall'esercizio, da parte della pubblica amministrazione, di una più o meno ampia potestà discrezionale circa la conformità della situazione di specie all'interesse pubblico affidato alle sue cure.

Più corretta è invece la sua collocazione nell'ambito dei provvedimenti abilitativi, che si contrappongono alle autorizzazioni — secondo una nota formulazione dottrinale, condivisa anche in sede giurisprudenziale — per il difetto di poteri discrezionali da parte della pubblica amministrazione, la quale si limita a procedere ad accertamenti ed a valutazioni d'ordine puramente tecnico, circa l'esistenza in concreto di determinati requisiti o l'idoneità di persone o cose a svolgere la specifica attività considerata dalla legge.

Dall'esame delle disposizioni del d.P.R. n. 547 del 1955 e del d.m. 12 settembre 1959 emerge all'evidenza come il collaudo da parte dell'Ente nazionale per la prevenzione degli infortuni si risolva in un'indagine puramente obiettiva, per verificare se nella costruzione della singola macchina siano state o meno rispettate le specifiche prescrizioni tecniche contenute nelle norme a proposito dei dispositivi di sicurezza e delle relative prove. Al riguardo è particolarmente illuminante la natura degli accertamenti richiesti dai modelli allegati al d.m. citato del 1959, secondo il cui contenuto il collaudo deve essere eseguito, ai sensi dell'art. 8 del decreto stesso: si tratta esclusivamente di rilevare dati oggettivamente riscontrabili nella singola macchina e di esprimere un giudizio di efficienza o inefficienza ai fini della sicurezza sulla base di criteri esclusivamente tecnici, con assoluta esclusione di qualsiasi apprezzamento discrezionale dell'autorità amministrativa circa la rispondenza dell'attività imprenditoriale esercitata mediante la costruzione e la vendita dei macchinari rispetto all'interesse pubblico relativo al settore del lavoro.

Il Ministero resistente obietta che il carattere (non discrezionale, ma) vincolato dell'attività di collaudo non è determinante al fine di configurare in termini di diritto soggettivo la posizione dell'imprenditore, ben potendo la vincolatezza dell'azione amministrativa essere funzionale al fine di assicurarne la conformità al pubblico interesse e non al fine di garantire immediatamente la tutela della posizione del privato.

L'esame della normativa concernente la materia in esame conduce peraltro a ritenere non soltanto che essa impone ai pubblici uffici una attività rigidamente vincolata ed esclude la configurabilità di un sia pur limitato margine di apprezzamento discrezionale dell'interesse pubblico, ma anche che tale vincolo è inteso a garantire l'esercizio — da parte dei soggetti costruttori delle macchine da collaudare — del diritto, costituzionalmente garantito, di iniziativa economica.

In conclusione l'art. 7 del d.P.R. n. 547 del 1955 conferisce al privato costruttore di macchine da sottoporre al collaudo il diritto soggettivo di ottenere, nel concorso dei requisiti tecnici cui prima si è accennato, l'espletamento in senso positivo dell'attività di collaudo, con il conseguente obbligo della pubblica amministrazione a procedere a siffatto espletamento. E dal suo canto l'art. 395, comma 3, del medesimo decreto attri-

buisce al costruttore di macchine per le quali si debbano adottare mezzi o sistemi di sicurezza diversi da quelli previsti dal decreto, il diritto soggettivo di non sottoporre tali macchine al collaudo prima del riconoscimento dei nuovi sistemi e l'obbligo dell'amministrazione di astenersi dall'esercitare l'attività di controllo.

Per la tutela di siffatti diritti soggettivi deve essere adito — secondo i criteri generali in tema di riparto delle giurisdizioni — il giudice ordinario.

Le Sezioni Unite confermano così l'orientamento già espresso con la recente sentenza n. 2113 del 1981, che — sia pure in relazione ad una fattispecie retta da una diversa disciplina — ha attribuito natura di diritto soggettivo, tutelabile dinanzi il giudice ordinario, alla pretesa del privato di ottenere dalla pubblica amministrazione, ricorrendo tutti i presupposti previsti dalla legge, l'emanazione di un atto da compiersi mediante una serie di accertamenti tecnici, senza alcun esercizio di potere discrezionale, al fine di rendere possibile l'attività di impresa.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. un., 10 febbraio 1982, n. 833 - Pres. Mirabelli - Rel. Buffoni - P.M. Fabi - Ministero dei Trasporti (avv. Stato Sernicola) c. De Domenico ed altri.

Impiego pubblico - Qualificazione, pubblica o privata - Criterio - Atto formale di nomina - Irrilevanza - Volontà tacita univoca dell'Ente - Sufficienza.

Giurisdizione civile - Mancato versamento contributi - Fonte dell'obbligo del versamento nel rapporto di impiego - Giurisdizione amministrativa.

Ai fini della qualificazione, pubblica o privata, di un rapporto di lavoro con un ente pubblico, ciò che rileva non è il tipo di attività (intellettuale o materiale) che il dipendente è tenuto a prestare, nè la posizione che gli è attribuita nella pianta organica (impiegato, operaio, avventizio), bensì l'inserimento del prestatore d'opera nella struttura organizzativa dell'Ente con continuità e in regime di subordinazione, per l'attuazione dei fini pubblici prestabiliti negli atti istitutivi dell'Ente, perdendo così ogni rilevanza il requisito dell'atto formale di nomina, senza che tuttavia possa prescindersi dalla sussistenza della volontà manifestata in qualsiasi modo purché adeguato ed univoco (1).

Il rapporto di impiego, da cui scaturiscono gli obblighi del datore di lavoro che si assumono violati per il mancato versamento dei contributi assicurativi, costituisce il punto di riferimento della controversia, che rientra pertanto nella giurisdizione amministrativa (1).

(1) Giurisprudenza pacifica sulla prima massima: cfr. Sez. Un., 19 novembre 1979, n. 6011, in questa *Rassegna*, 1980, I, 84, con nota; sulla seconda, Sez. Un., 19 novembre 1979, *ivi*, I, 319; Sez. Un., 7 maggio 1980, n. 2997, *ivi*, I, 753.

Con il primo motivo la ricorrente ripropone la questione di giurisdizione, deducendo che la Corte del merito, violando gli art. 29, n. 1 e 30 del T.U. 26 giugno 1924 n. 1054, avrebbe escluso il rapporto di impiego pubblico sull'erroneo rilievo che esso non potrebbe costituirsi con gli operai avventizi, rispetto ai quali sarebbe configurabile soltanto un rapporto di lavoro di diritto privato, e col rilievo del pari erroneo, che difetterebbe l'atto di nomina, requisito che sarebbe indispensabile per assumere la veste di pubblico impiegato. In contrario si sostiene che qualsiasi attività anche materiale può costituire oggetto del rapporto di pubblico impiego qualunque sia il carattere del rapporto (di ruolo o non di ruolo) e che la sussistenza di esso, in difetto di un formale atto di nomina, può essere desunta da atti contestuali o successivi al conferimento dell'incarico.

Da tali premesse, secondo la ricorrente conseguirebbe che della controversia, in quanto essa coinvolge il rapporto di pubblico impiego *sub specie* dell'inadempimento dell'ente in ordine agli obblighi concernenti le assicurazioni sociali, deve conoscere in via esclusiva il giudice amministrativo.

La censura è fondata.

Tutte le argomentazioni sulla quale essa si fonda s'identificano con quelle enunciate da queste Sezioni Unite in tema di pubblico impiego nonché per la individuazione del giudice competente a conoscere della domanda di risarcimento del danno per inadempimento agli obblighi contributivi da parte dell'ente non economico, carattere, questo, che indubbiamente riveste l'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato.

Sul primo punto, in conformità alla dottrina più autorevole, si è affermato che, ai fini della qualificazione pubblica o privata di un rapporto di lavoro con un ente pubblico, ciò che rileva non è il tipo di attività (intellettuale o materiale) che il dipendente è tenuto a prestare né la posizione che gli è attribuita nella pianta organica (impiegato o operaio, non di ruolo, avventizio). L'orientamento giurisprudenziale espresso e ribadito nelle più recenti decisioni indica nell'inserimento del prestatore d'opera nella struttura organizzativa dell'ente e negli organismi che da essa si sono eventualmente diramati, l'unico elemento caratterizzante della natura pubblica del rapporto. Tale inserimento si realizza quando le prestazioni del dipendente sono date e ricevute con continuità ed in regime di subordinazione, nell'ambito della struttura degli organismi predetti predisposti per attuare i fini pubblici che l'ente si prefigge anche se non previsti negli atti istitutivi. Con questo indirizzo ha perduto rilevanza il requisito dell'atto formale di nomina, che la giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto essenziale in passato per la costituzione del rapporto di pubblico impiego. Peraltro si è precisato che il nuovo orientamento non prescinde dalla sussistenza della volontà dell'ente diretta alla costituzione del rapporto, ma postula che detta volontà possa essere manifestata in qualsiasi modo, purché si riveli

adeguato ed univoco: perciò non necessariamente con un atto scritto, ma anche con fatti e comportamenti. Questi, per essere concludenti e univoci, debbono rivelare non soltanto che l'ente ha fatto proprie le prestazioni del soggetto ma che le ha volute come attività da utilizzare nell'ambito della sua organizzazione (V.S.U. 4838-5523/1977 6444/1979; 2070-1352/1980; 1689/1981).

Alla stregua di tali principi deve affermarsi che il rapporto istituito nel 1919 e protrattosi fino al 1924 tra l'Amministrazione ricorrente e gli intimati aveva natura pubblica, avuto riguardo all'attività che, come è pacifico, i lavoratori hanno prestato con continuità e con vincolo di subordinazione nelle strutture della Amministrazione ferroviaria la quale ha voluto utilizzare detta attività per attuare i suoi fini pubblicistici.

A tale rapporto si collega direttamente la domanda dei dipendenti nei confronti dell'Amministrazione per il risarcimento del danno per la violazione dell'obbligo di versare i contributi relativi agli enti previdenziali in quanto, deducendosi, come ragione della domanda l'illegittimità del comportamento dell'ente pubblico in relazione alla prestazione contributiva, il rapporto di impiego da cui scaturiscono gli obblighi del datore di lavoro che si assumono violati, costituisce il punto di riferimento di tutta la materia del contendere (S.U. 4373/1980; 1393/1981).

Perciò; ai sensi dell'art. 7 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 in relazione all'art. 29 del t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 (non modificati dalla legge 11 agosto 1973 n. 533, introduttiva del nuovo rito del lavoro) della controversia deve conoscere il giudice amministrativo.

CORTE DI CASSAZIONE, sez. un., 11 febbraio 1982, n. 841 - Pres. Mirabelli - Rel. Tondo - P. M. Fabi - Inam (avv. Stato Corti) c. De Lorenzi (avv. Ferrari).

Impiego pubblico - Ex combattenti - Collocamento a riposo - Assunzione da altro ente pubblico - Divieto - Sussistenza - Estremi.

Impiego pubblico - Art. 6, secondo comma, d.l. n. 261-1974 - Questione di costituzionalità - Manifesta infondatezza.

L'art. 6 d.l. 8 luglio 1974 n. 261, contenente modificazioni alla legge 24 maggio 1970 n. 336, in tema di benefici a favore dei dipendenti dello Stato ed enti pubblici, ex combattenti ed assimilati, come modificato dalla legge di conversione 14 agosto 1974 n. 335, nella parte in cui fa divieto di assunzione in impieghi o di avere incarichi retribuiti alle dipendenze dello Stato, degli altri enti pubblici, anche economici, di società a partecipazione statale e di enti che fruiscono del contributo ordinario dello Stato, salva la partecipazione ad organi collegiali ed a commissioni, si applica non solo nei

confronti di coloro che hanno ottenuto le assunzioni o gli incarichi dopo il collocamento a riposo, ma anche nei confronti di coloro che tali incarichi od assunzione hanno ottenuto prima del collocamento in quiescenza per effetto della legge n. 336 del 1970 (1).

E manifestamente infondata, in riferimento agli artt. 4, 25 e 35 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 6, secondo comma, d.l. 8 luglio 1974, n. 261, come modificato dalla legge di conversione 14 agosto 1974 n. 335, nella parte in cui dispone che le assunzioni effettuate e gli incarichi conferiti anteriormente all'8 luglio 1974 al personale collocato in quiescenza a norma della legge n. 336 del 1970 cesseranno di avere efficacia entro un determinato termine, in quanto il diritto al lavoro garantito dalla norma costituzionale non esclude la facoltà del legislatore di regolarne l'esercizio, mentre il principio di irretroattività della legge assurge a principio di livello costituzionale solo per quanto riguarda la legge penale, con la conseguenza che l'estensione retroattiva della norma denunciata non viola alcun diverso principio costituzionale ed è giustificata dall'esigenza di contenere in limiti equi l'ambito dei benefici concessi agli ex combattenti (2).

Il primo motivo del ricorso principale avverso la sentenza non definitiva è fondato.

La Sezione Lavoro di questa Suprema Corte, con le sentenze n. 5029 e n. 5030 del 30 agosto 1980, ha ritenuto che l'art. 6 d.l. 8 luglio 1974 n. 261, convertito in legge con modif. dalla legge 14 agosto 1974, n. 335, nella parte in cui fa divieto di assunzione in impieghi e di avere incarichi retribuiti alle dipendenze dello Stato, degli altri enti pubblici, anche economici, nonché di società a partecipazione statale e di altri enti che fruiscano del contributo ordinario dello Stato — salva la partecipazione ad organi collegiali ed a commissioni — si applica non solo nei confronti di coloro che hanno ottenuto le assunzioni o gli incarichi dopo il collocamento a riposo, ma anche rispetto a coloro che tali incarichi od assunzioni abbiano ottenuto prima del collocamento a riposo ai sensi della legge n. 336 del 1970.

Le ragioni che la sentenza impugnata ha posto a fondamento della contraria soluzione, nonché gli argomenti nello stesso senso proposti dai resistenti, non sono idonei a determinare un cambiamento di indirizzo.

La *ratio* del divieto — originariamente posto, dall'art. 6 del d.l. n. 261 del 1974, per il personale collocato a riposo in applicazione dello stesso decreto, e poi esteso, dall'art. 1 della legge di conversione n. 335 del 1974 (che ha sostituito il cit. art. 6), al personale collocato in quiescenza a norma

(1-2) Sulla prima massima la giurisprudenza ormai pacifica: cfr. Sez. Lavoro, 30 agosto 1980, n. 5029; 30 agosto 1980, n. 5030.

Sulla questione di incostituzionalità cfr. Corte Cost. 28 luglio 1976, n. 194.

della legge n. 336 del 1970, con riferimento ad assunzioni ed incarichi intervenuti anteriormente all'8 luglio 1974 — è indubbiamente quella di precludere al predetto personale, cui era attribuito un trattamento di quiescenza di particolare favore, la possibilità di avvantaggiarsi ulteriormente, e sempre a carico della pubblica finanza, mediante lo svolgimento, facilitato dalla propria situazione di preferenza, di altre attività, con ciò frustrando, oltre tutto, lo scopo stesso delle norme di favore per gli ex combattenti, miranti a determinare, con l'attribuzione di un trattamento preferenziale, l'effettiva cessazione dei beneficiari dal rapporto di pubblico impiego, sia ai fini della progettata riforma della pubblica amministrazione, sia a quelli della soluzione dei problemi dell'occupazione.

Tale *ratio* — chiaramente risultante dai lavori preparatori e già ritenuta rispondente, dalla Corte Costituzionale (v. sent. 28 luglio 1976, n. 194), «ad evidenti esigenze di equità e di moderazione» — sicuramente non consente di ritenere inoperante il divieto per gli incarichi già in atto al momento del collocamento a riposo, posto che le finalità perseguite rendevano necessario non soltanto stabilire il divieto per il futuro, ma estenderlo anche alle situazioni nate in passato, determinandone l'inefficacia nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione, con salvezza della possibilità di rinuncia al trattamento di quiescenza preferenziale (art. 6 terzo comma), ma con assoluta irrilevanza del dato, meramente casuale, che il conferimento dell'incarico, anteriore all'8 luglio 1974, avesse preceduto o seguito il collocamento a riposo. Se si tien poi conto del fatto che, ai sensi dell'art. 3 legge n. 336 del 1970 e dell'art. 1 terzo comma, legge n. 824 del 1971, tale collocamento a riposo poteva essere chiesto tra il 26 giugno 1970 ed il 25 giugno 1975 (nel termine di cinque anni dall'11 giugno 1970) e che la scelta della data era lasciata a completa discrezione dell'interessato, è agevole considerare che, in questa notevole latitudine temporale di applicazione, la esclusione dal divieto degli incarichi conseguiti prima del pensionamento avrebbe potuto dar luogo ad inconvenienti gravi, quali il trattamento differenziato di situazioni identiche nella loro obbiettiva consistenza e differenziate solo dalla data della rispettiva insorgenza, con l'aggravante di favorire proprio coloro che avevano saputo usare dell'opportunità di premunirsi di un incarico prima di chiedere il collocamento a riposo.

L'interpretazione sopra criticata non è del resto suffragata da elementi letterali desumibili dal testo della disposizione.

Il primo comma del cit. art. 6 (che, in conformità al testo originario, dispone solo per i futuri pensionamenti) stabilisce che «il personale che sarà collocato a riposo ai sensi del presente decreto non può essere assunto in impiego o avere incarichi, eccezion fatta...». Prescindendo dalle assunzioni (sicuramente riguardate come future in base alla impossibilità di una loro coesistenza con il rapporto d'impiego che da luogo al pensionamento)

non sembra dubbio che l'espressione « non può... avere incarichi », sia per l'uso del verbo servile « potere » all'indicativo presente (anziché al futuro), sia per il significato proprio del verbo « avere », che normalmente indica un attuale rapporto di appartenenza, stia a significare che il dipendente collocato a riposo, se non può avere incarichi, deve cessare da quelli che già ha, senza la possibilità di conseguirne altri in futuro. La interpretazione dell'espressione in questo solo ultimo senso, operata dalla sentenza impugnata, non può perciò essere condivisa e, tanto meno, può essere approvato il tentativo di utilizzarla come chiave di lettura della disposizione del secondo comma.

Tale secondo comma detta che le « assunzioni effettuate e gli incarichi conferiti anteriormente all'8 luglio 1974 al personale collocato in quiescenza a norma della legge 24 maggio 1970, n. 336, cesseranno di avere efficacia nel termine di sei mesi dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto ». Innegabile è che il tenore letterale della disposizione è ambiguo, potendo essere inteso e nel senso che i predetti incarichi, per essere inefficaci, debbono essere stati conferiti al personale (già) collocato in pensione, e nel senso che l'inefficacia deriva dalla sola anteriorità degli incarichi all'8 luglio 1974 in dipendenza del fatto che sono stati conferiti a personale messo comunque (sia prima che dopo il conferimento) in quiescenza, servendo, in tal caso, il participio passato « collocato » non già ad esprimere l'anteriorità del collocamento in pensione rispetto al conferimento dell'incarico, ma soltanto a designare la categoria (dei pensionati ex combattenti) cui il divieto è indirizzato (v. in questo senso, sent. n. 5030/80 cit.). Il dubbio è però risolto già dal terzo comma dell'art. 6, che, nel disciplinare la connessa facoltà di rinuncia al trattamento di quiescenza, fa generico riferimento a coloro che hanno ricevuto incarichi anteriormente alla predetta data, senza distinguere menomamente tra incarichi ricevuti prima e dopo il pensionamento. Ma è soprattutto la « ratio » della normativa, già diffusamente illustrata, che impone l'adozione della seconda interpretazione.

Giova al riguardo precisare che nessun ausilio interpretativo può derivare dalla considerazione — pur suggestiva — che la contraria soluzione meglio si concilierebbe con il fatto che, nella determinazione della volontà del dipendente all'anticipato collocamento a riposo, ben può aver influito la consapevolezza di poter conservare un coesistente incarico; affidamento, questo, che, legittimato dalla legge allora vigente, apparirebbe meritevole di tutela. Senonché lo stesso ragionamento si può ripetere, con varianti non essenziali e decisive, anche per il dipendente che si è determinato a richiedere il pensionamento nella certezza di conseguire un diverso incarico, poi in effetti, dopo il pensionamento, ottenuto; mentre è certo che, in questo secondo caso, l'incarico è senz'altro colpito da inefficacia. Assorbente è dunque il rilievo che il legislatore si è fatto carico di questi delicati

problemi e, nell'estendere la nuova norma proibitiva ai rapporti legittimamente sorti sotto l'impero della norma previgente, ha in generale ritenuto sufficiente ed equo di accordare all'interessato la facoltà di mantenere l'incarico, rinunciando però al trattamento di quiescenza ottenuto per effetto della legge n. 336 del 1970. La Corte Costituzionale, con la cit. sent. n. 194 del 1976, ha già ritenuto infondate le questioni di illegittimità costituzionale della norma sotto lo specifico profilo della retroattività di essa (che inciderebbe su posizioni costituite in vista di una situazione giuridica successivamente mutata) testualmente osservando che « ricorre nella specie un caso di riconoscimento di evidente opportunità per l'attribuzione di efficacia retroattiva alla legge, che ne pone in evidenza le ragioni giustificatrici ». La stessa Corte Costituzionale ha del pari ritenuto infondata la questione di costituzionalità del ripetuto art. 6 in riferimento agli artt. 4 e 13 Cost. (v. sent. 194/76 cit.), il che esime da un particolare esame dei corrispondenti profili di incostituzionalità, sollevati dai resistenti, con la memoria, negli stessi termini già esaminati dalla predetta pronuncia di infondatezza (v. inoltre, per la manifesta infondatezza delle stesse questioni, le sentenze della Sezione Lavoro n. 5029 e n. 5030 del 1980, cit.).

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 aprile 1981 n. 2014 - *Pres. Granata - Est. Scanzano - P. M. Caristo - Bandiera (avv. Rizzo) c. Università di Messina (avv. Stato Fiumara).*

Espropriazione per p.u. - Illegittimità costituzionale dell'art. 16, quinto comma e dell'art. 20 della legge n. 865 del 1971 (mod. dalla legge n. 10 del 1977) e successiva emanazione della legge n. 385 del 1980 - Giudizio in corso - Effetti.

Espropriazione per p.u. - Occupazione di urgenza - Interessi - Tasso degli interessi.

In seguito alla sentenza 30 aprile 1980 n. 5 con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità, tra l'altro, dell'art. 16, quinto comma e dell'art. 20, terzo comma, della legge 22 ottobre 1971 n. 865 (mod. con la legge 28 gennaio 1977 n. 10) e per effetto della successiva legge 29 luglio 1980 n. 385 che ha riprodotto le norme dichiarate incostituzionali ma ha precisato che la indennità viene corrisposta a titolo di acconto fino alla emanazione di una futura legge, le determinazioni delle indennità operate dalla Corte di appello assumono carattere provvisorio e le pronunzie emesse prima della preannunciata legge, anche se passino in giudicato, non possono precludere la richiesta di rideterminazione della indennità di cui allo art. 1 della legge n. 385 (1).

Sulla indennità di occupazione di urgenza sono dovuti gli interessi nella misura del tasso legale, e non di quello ufficiale di sconto (2).

(omissis) Conviene premettere che con sentenza 30 gennaio 1980 n. 5 la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità (tra l'altro) dell'art. 16, quinto comma e dell'art. 20, terzo comma della legge 22 ottobre 1971 n. 865, come modificati dalla legge 28 gennaio 1977 n. 10, a cui la Corte d'appello ha fatto riferimento nella determinazione dell'indennità controversa.

Senonché la legge 29 luglio 1980 n. 385 ha riprodotto la normativa oggetto della dichiarazione di incostituzionalità, dettando, fino all'entrata in vigore di apposita legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime con la detta sentenza, criteri di determinazione, delle indennità di espropriazione e di

(1-2) Si precisa che, con diverse ordinanze (Corte Appello Roma 24 ottobre 1980 n. 107; Corte Appello Trento 23 dicembre 1980 n. 122) anche la legge n. 385 del 1980 è stata rimessa alla Corte Costituzionale.

Sulla misura degli interessi legali non possono sorgere dubbi qualora si tratti di occupazione d'urgenza: v. anche la legge n. 385, art. 1, quarto comma.

occupazione, ivi considerate, coincidenti con quelli stabiliti dalla legge 865/71 e successive modificazioni, salvo conguaglio secondo quanto verrà statuito con la legge emananda.

In tale situazione, agli effetti del sindacato cui questa Corte è chiamata, diventano prive di rilevanza concreta — stante l'identità di contenuto della vecchia e della nuova normativa — sia la constatazione della incostituzionalità delle norme applicate dal giudice del merito, sia la novazione legislativa (che è puramente formale), rimanendo soltanto da dare atto — come va dato — che la determinazione dell'indennità, operata dalla Corte d'appello, assume carattere provvisorio in relazione al conguaglio fatto salvo dall'art. 1, secondo comma della legge 1980/385, e che le pronunzie emesse e da emettersi nella presente controversia, ove passino formalmente in giudicato prima della entrata in vigore della futura legge, non possono precludere la richiesta (di rideterminazione dell'indennità secondo tale legge) di cui all'articolo citato.

Parzialmente fondato è anche il quarto motivo, con cui le Bandiera, denunciando violazione dei citati artt. 16 e 20 sotto un duplice profilo, lamentano che la detta Corte: *a)* abbia ordinato all'università di versare alla Cassa Depositi e Prestiti la differenza tra le somme definitivamente liquidate e quelle determinate agli stessi titoli dall'U.T.E., senza considerare che nulla di tali somme era stato versato e che pertanto l'obbligo della controparte riguardava l'intero ammontare dell'indennità stabilita giudizialmente; *b)* abbia attribuito gli interessi sulla detta differenza, anziché sull'intera indennità, e nella misura legale, anziché al tasso di sconto bancario indicato dall'art. 14 della legge 1977 n. 10, facendoli inoltre decorrere dalla data della stima anziché dalla scadenza di ciascuna annualità.

Per quanto riguarda il punto *a)* il Collegio osserva che la statuizione della Corte di merito non implica un accertamento — che possa riuscire di pregiudizio alle ricorrenti — circa l'avvenuto versamento alla Cassa DD.PP. dell'indennità determinata dall'U.T.E. Essa va quindi intesa nel senso che, sostituita a tale indennità quella stabilita giudizialmente, l'obbligo di versamento comprende tutto quanto, di quest'ultima, non sia stata ancora versato: e dunque l'intero, se nessun versamento sia stato eseguito.

Le stesse considerazioni valgono ovviamente per il versamento degli interessi, cui si riferisce la prima doglianza del punto *b)*.

È invece fondata, riguardo agli interessi, la censura concernente la decorrenza. Secondo la consolidata giurisprudenza di questa Corte, gli interessi dovuti sull'indennità di occupazione (anche legittima), in quanto destinati a ripianare il patrimonio (del proprietario estromesso dall'immobile) per la mancata disponibilità dei frutti che periodicamente egli avrebbe percepito, hanno natura compensativa (Cass. 2173/65, 1282/69, 2583/70, 4973/77, 4272/79). Essi decorrono, pertanto, dalla scadenza di ciascuna

annualità, con cadenza corrispondente alla periodicità dei frutti (ora sostituiti dall'indennità di occupazione) che le proprietarie avrebbero dovuto percepire e non hanno percepito.

Deve essere infine respinta la pretesa di applicare, in luogo del tasso legale, il tasso di sconto bancario. La pretesa cui la censura si riferisce vorrebbe trarre fondamento dall'art. 12 della legge 1971 n. 865 (come modificato dall'art. 14 legge 1977 n. 10) secondo cui « a decorrere dalla scadenza dei termini di cui ai commi precedenti, sono dovuti gli interessi in misura pari a quella del tasso di sconto ».

La norma, che è dettata per l'indennità di espropriazione e che deroga in maniera vistosa a quella generale espressa dall'art. 1284 cod. civ. non può trovare applicazione per l'indennità di occupazione neanche in via di interpretazione estensiva: e ciò, non solo perché essa è coordinata con precisi termini assegnati, con riferimento alle varie ipotesi, per il pagamento dell'indennità di espropriazione, ma perché soltanto per questa sussiste la *ratio* che la sorregge. Elevando il tasso degli interessi, il legislatore ha inteso evidentemente compensare il sacrificio imposto all'espropriato in dipendenza della modesta entità dell'indennità assegnatagli (i cui criteri di determinazione sono rimasti sostanzialmente immutati nella legge 1977 n. 10). Tale *ratio* avrebbe potuto ravvisarsi anche per l'indennità di occupazione — essendo essa ragguagliata ad una frazione dell'indennità di espropriazione — se anch'essa fosse rimasta immutata nei suoi criteri determinativi. Senonché il legislatore, con la stessa legge con cui ha elevato il tasso di cui si discute, ha elevato anche l'indennità di occupazione ragguagliandola ad un dodicesimo, anziché ad un ventesimo, dell'indennità di espropriazione (v. art. 14 legge 1977 n. 10). Ed avendo per tale via migliorato la posizione del privato che ha subito l'occupazione non può avergli attribuito anche interessi a tasso maggiorato senza avere minimamente manifestato il relativo intento.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 22 aprile 1981, n. 2388 - Pres. La Farina - Est. Caturani - P. M. Cantagalli - Pagliari (avv. Di Gravio) c. Ministero Industria (Avv. Stato Gargiulo).

Commercio (disciplina del) - Rivendita di giornali - Disciplina del commercio al minuto - Applicabilità.

I rivenditori di giornali sono assoggettati alla disciplina generale prevista dalla legge n. 426/1971 per il commercio al minuto (1).

(1) La giurisprudenza è così costante: cfr. Sez. Un., 7 maggio 1981, n. 2957, *retro*, I, 500; ed anche Cons. Stato, sez. VI, 12 dicembre 1978, n. 1297 e sez. V, 14 luglio 1978, n. 880, *Foro it.*, 1979, III, 151 con nota di C.E. GALLO; V. ora legge 5 agosto 1981, n. 416 che contiene provvidenze per l'editoria; cfr. Cass., sez. I, 22 aprile 1981, n. 2382, *retro*, I, 501 (ove è riportata la relativa motivazione che è identica a quella della sentenza n. 2388).

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 giugno 1981, n. 3757 - Pres. Marchetti - Rel. Sandulli - P. M. Valente - Comune di Recco (avv. Tedeschi) c. Ministero dei LL.PP. (Avv. Stato Onufrio) e Martini ed altri.

Responsabilità civile - Occupazione definitiva di un terreno di proprietà privata senza il previo decreto - Illecito - Carattere personale della relativa responsabilità - Trasferimento all'ente beneficiario dell'opera pubblica - Inammissibilità.

L'occupazione di un terreno di proprietà privata occorrente per l'esecuzione di un'opera pubblica, non legittimata da previ procedimenti ablativi (decreti di occupazione e di espropriazione), costituendo un'attività materiale sine titulo lesiva di diritti soggettivi, integra un comportamento illecito ai sensi dell'art. 2043 cod. civ. e la relativa responsabilità, dato il carattere personale della responsabilità extra-contrattuale, grava sull'ente autore dell'illecito, senza la possibilità di trasferirla su altri soggetti, anche se beneficiari dell'opera pubblica (1).

(omissis) Con il primo motivo del ricorso principale, il ricorrente — denunciata la violazione e la falsa applicazione degli artt. 2043 cod. civ, 1 della legge 9 luglio 1940, n. 938, 27 della legge 26 ottobre 1940, n. 1543, 2729 cod. civ. e 112 cod. proc. civ., in relazione all'art. 360 nn. 3, 4 e 5 cod. proc. civ. — assume che — avendo il Genio Civile eseguito le opere di ricostruzione, occupando, in epoca anteriore all'intervento del decreto ministeriale del 18 agosto 1950 con il quale l'Amministrazione dei lavori pubblici si era sostituita al Comune di Recco nell'attuazione del piano di ricostruzione, i fondi dei privati *sine titulo*, e cioè senza provvedere preventivamente ai provvedimenti ablativi — dell'illecito in tal modo posto in essere fosse tenuto a rispondere il Ministero dei lavori pubblici e non il Comune, venuto in possesso dell'immobile dopo la consumazione dell'illecito.

Deduce la contraddittorietà della motivazione per avere ritenuto che il Genio Civile fosse un semplice esecutore dei lavori, dopo aver affermato che l'esecuzione degli stessi da parte del Genio Civile fosse stata determinata dalle sollecitazioni del Comune.

Il Comune sostiene, quindi, la responsabilità del Ministero dei Lavori pubblici, per aver occupato le aree occorrenti per la ricostruzione delle

(1) Nella specie, il Ministero dei LL.PP. aveva proceduto, essendovi tenuto *ex lege*, al ripristino di una strada comunale distrutta da eventi bellici, mediante l'utilizzazione di terreni di proprietà privata, senza ottenere il provvedimento di occupazione: in senso conforme, cfr. Cass. 13 dicembre 1980, n. 6452. Nel caso di abusiva occupazione, la domanda risarcitoria proposta dal privato non configura un'azione reale, sostitutiva della revindica, ma un'azione personale per fatto illecito extra-contrattuale: cfr. Cass., 26 aprile 1977, n. 1577.

strade comunali danneggiate dalla guerra senza procedere preventivamente ai procedimenti ablatori.

La censura è fondata.

Secondo la tesi del ricorrente, tenuto a rispondere dei danni conseguenti all'occupazione *sine titulo* delle aree di proprietà degli attori, occorse per la ricostruzione, secondo un diverso tracciato, delle strade comunali distrutte dagli eventi bellici, sarebbe il Ministero dei Lavori pubblici, il quale — operando, su richiesta del Comune, al ripristino ed alla risistemazione delle strade, a norma delle leggi 9 luglio 1940 n. 938 e 20 ottobre 1940 n. 1543 (risarcimento dei danni di guerra) — avrebbe proceduto all'occupazione delle aree occorrenti senza procedere preventivamente ai provvedimenti ablativi.

La Corte del merito — ritenendo che il Ministero dei Lavori pubblici fosse intervenuto, a mezzo del Genio Civile, nel rifacimento delle strade danneggiate dalla guerra, a norma delle leggi n. 938 e n. 1543 del 1940, e, quindi, senza sostituirsi al Comune nell'acquisizione delle aree — ha affermato che tenuto a risarcire i danni fosse il Comune, ente beneficiario delle opere, il quale sarebbe stato obbligato a curare il procedimento espropriativo.

La questione proposta attiene alla ripartizione delle responsabilità in tema di concorso dello Stato nella ricostruzione di opere pubbliche danneggiate dalla guerra.

Trattasi del problema della imputazione della responsabilità tra due enti pubblici che cooperano nella costruzione di opere pubbliche e, precisamente, della individuazione dell'ente responsabile del pregiudizio derivato al terzo dal comportamento dell'ente che, procedendo alla realizzazione delle opere pubbliche nell'interesse e per conto di un altro ente, abbia operato senza il rispetto della legge.

È indubbio che l'apprensione di terreni di proprietà privata (occorrenti per l'esecuzione di opere pubbliche), la quale non sia legittimata da previi procedimenti ablatori (di occupazione di urgenza o di espropriazione), costituendo un'attività materiale *sine titulo*, integri un'azione illecita, lesiva di diritti soggettivi.

Invero, il mancato impiego da parte dell'amministrazione, ai fini dell'acquisizione delle aree occorrenti per la realizzazione delle opere pubbliche, degli strumenti amministrativi apprestati a tal fine dall'ordinamento giuridico degrada l'attività dell'ente ad attività illecita, di cui si deve rispondere ex art. 2043 cod. civ.

E — poiché, per il carattere personale della responsabilità extracontrattuale, non è possibile operare uno spostamento della responsabilità dall'ente che agisce ad un altro (anche se beneficiario dell'opera) — la responsabilità non può gravare che sul soggetto autore del comportamento antiggiuridico, cioè sull'ente che abbia proceduto all'apprensione illegittima del bene, senza osservare le norme che regolano i procedimenti di abla-

zione autoritativa (cfr., in tal senso, Cass. sent. 13 dicembre 1980 n. 6452; sent. 10 agosto 1977 n. 3677; sent. 26 aprile 1977 n. 1577).

L'indagine concreta da condurre, quindi, ai fini della risoluzione del profilo della imputazione della responsabilità, consiste nell'individuare quale sia il soggetto che, in linea di fatto, abbia operato, cioè quale sia l'ente che abbia proceduto alla illegittima occupazione (*sine titulo*).

Nel caso di specie, il Ministero dei Lavori pubblici, realizzando le opere relative alla ricostruzione delle strade cedute al Comune ed all'ANAS senza curarsi di ottenere preventivamente l'autorizzazione all'occupazione d'urgenza o di procedere previamente alla espropriazione delle aree occorrenti, ha tenuto un comportamento illecito, lesivo di diritti soggettivi, cagionando a terzi pregiudizi, la cui responsabilità non può che gravare esclusivamente su di esso, per avere agito senza l'impiego degli strumenti ablatori apprestati all'uopo dall'ordinamento giuridico.

Il primo motivo del ricorso principale è, quindi, da accogliere.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 novembre 1981, n. 5793 - Pres. Granata;
Est. Virgilio - P.M. Ferraiuolo (parz. diff.) - Ministero LL.PP. (avv. Stato De Francisci) c. Stancati (avv. Nigro).

Espropriazione per p.u. - Espropriazione per opere od interventi statali - Decreti successivi alla legge n. 247 del 1974 - Determinazione della indennità - Criteri applicabili dal giudice dell'opposizione a stima.
(D.L. 25 giugno 1974, n. 115; legge 27 giugno 1974, n. 247).

Espropriazione per p.u. - Indennità - Opposizione a stima - Competenza.
(Legge 25 giugno 1865, n. 2359, art. 51; legge 22 ottobre 1971, n. 865).

Per effetto della legge 27 giugno 1974, n. 247, le disposizioni normative in tema di determinazione dell'indennità d'esproprio contenute nelle leggi in vigore devono ritenersi abrogate e sostituite, relativamente a tutte le espropriazioni statali, anche se non riguardanti la materia dell'edilizia residenziale pubblica, dalle norme dettate nel titolo secondo della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Di tali norme deve fare applicazione il giudice dell'opposizione a stima, in ipotesi di immobili espropriati dopo l'entrata in vigore della citata legge n. 247 del 1974, indipendentemente dai criteri indennitari che risultino applicati in sede di stima amministrativa dei beni e senza necessità di nuova determinazione dell'indennità stessa da parte dell'autorità amministrativa (1).

(1) Nello stesso senso si erano, in precedenza, pronunciate le Sezioni Unite con la sentenza (citata in motivazione) 21 luglio 1981, n. 4690 (in *Giust. Civ.*, 1982, I, 4 e in *Foro It.*, 1982, I, 126, con ampia nota di richiami), nella quale — alla pari di quella in rassegna — si avverte la preoccupazione di conciliare il principio affermato con l'opposto indirizzo giurisprudenziale (di cui è espressione,

Spetta al Tribunale (e non alla Corte d'appello) la competenza a conoscere del giudizio di opposizione a stima, nel quale si assuma che l'indennità d'espropriazione, calcolata in sede amministrativa secondo diversi criteri, avrebbe invece dovuto essere determinata in base alle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865 (2).

Con unico complesso motivo il Ministero dei lavori pubblici sostiene che la Corte di appello — con motivazione insufficiente, contraddittoria e contrastante con le risultanze processuali, ed omettendo l'esame di documenti rilevanti — è pervenuta alla erronea conclusione che l'espropriazione fosse avvenuta soltanto in base alle leggi n. 2359 del 1865, n. 2892

ad es., Cass. 6 gennaio 1981, n. 53, in questa *Rassegna*, 1981, I, 260), secondo cui al giudice dell'opposizione a stima è precluso, pel divieto fatto all'A.G.O. di modificare l'atto amministrativo, di determinare l'indennità in base a criteri stabiliti in leggi diverse da quelle richiamate a fondamento dell'esercitato potere d'esproprio. Su tale problema, da un punto di vista generale, cfr. VITTORIA, *Dichiarazione di p.u. e commessi criteri di determinazione dell'indennità di esproprio, ecc.*, in questa *Rassegna*, 1979, I, 77.

Sembra, però, che — almeno nella generalizzata applicazione fattane in ripetute pronunce — il principio dell'intangibilità dei criteri adottati in fase di determinazione amministrativa dell'indennità non meritasse una così scrupolosa difesa. Il giudizio di opposizione a stima non è un giudizio di tipo impugnatorio e non ha, comunque, ad oggetto il decreto d'esproprio, che del resto non recepisce né fa in altro modo propria la determinazione dell'indennità, nella quale va ravvisato un mero presupposto per la pronuncia del provvedimento ablatorio (e non a caso, d'altronde, è stata costantemente negata al prefetto la qualità di parte necessaria nel giudizio stesso). Di conseguenza, applicando criteri indennitari diversi da quelli (in ipotesi, erroneamente) adottati in sede di determinazione amministrativa dell'indennità, il giudice dell'opposizione non modifica in nulla il provvedimento d'esproprio e non s'imbatte nel divieto posto dall'art. 4 della legge abolitrice del contenzioso amministrativo.

Degna di nota è, pure, l'altra affermazione relativa alla non necessità di una (preventiva) rideterminazione amministrativa dell'indennità secondo i criteri legalmente applicabili. Com'è noto, alcuni giudici di merito (ad es. App. Venezia, 17 aprile 1978, in *Giust. Civ.* 1979, I, 162, con nota di Cacciavillani) avevano invece ritenuto che in ipotesi di applicazione, nella stima amministrativa, di criteri non conformi a quelli legali, il giudice dell'opposizione dovesse limitarsi a dichiarare la nullità della stima e così, sostanzialmente, rimettere all'autorità amministrativa una nuova determinazione dell'indennità. In tale affermazione, certamente criticabile e non condivisa, infatti, dalla Corte Suprema, doveva intravedersi un'ulteriore applicazione del principio dell'immodificabilità della stima amministrativa da parte del giudice dell'opposizione, in ordine al quale sarà interessante seguire gli ulteriori sviluppi della giurisprudenza del S.C.

(2) Principio più volte affermato dalla Cassazione, secondo cui la competenza della Corte d'appello sussiste, a norma dell'art. 19 legge n. 865 del 1971, solo allorché la stima oggetto di opposizione sia stata effettuata nelle forme di cui alla legge « sulla casa »: per tutte, cfr. Cass., Sez. Un., 4 novembre 1980, n. 5904, in *Foro it.*, 1980, I, 3004.

S. LAPORTA

del 1885 e n. 429 del 1907, e non anche secondo la normativa introdotta con le leggi 22 ottobre 1971 n. 865 e 27 giugno 1974 n. 247, vigenti al momento della emissione del decreto di espropriazione.

Rileva che l'intento dell'Amministrazione di avvalersi anche della sopravvenuta normativa risultava chiaramente dalla istanza diretta al Tribunale di Catanzaro, con la quale era stata chiesta la revoca dei provvedimenti di nomina del consulente tecnico e di deposito della indennità presso la Cassa depositi e prestiti.

Rileva, infine, che il richiamo alle leggi del 1971 e del 1974 (nel decreto di espropriazione) non aveva valore puramente formale, come ha ritenuto la Corte di appello, e che — in ogni caso — l'Amministrazione era vincolata, dopo la unificazione dei criteri di determinazione dell'indennità per tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato e degli altri enti pubblici, alla osservanza delle nuove disposizioni, che erano già in vigore all'epoca del decreto di espropriazione, per cui — secondo il principio *tempus regit actum* — ogni fase del procedimento espropriativo avrebbe dovuto essere assoggettata al diritto temporalmente applicabile.

Da queste considerazioni il ricorrente trae la conseguenza che l'adozione di un criterio di stima diverso da quello che regolava la materia in base alla normativa vigente all'atto della emanazione del decreto di espropriazione ha comportato violazione del diritto soggettivo (dei due soggetti del rapporto espropriativo) alla determinazione dell'indennità secondo la legge applicabile al diritto certamente tutelabile dinanzi al magistrato ordinario

Pur muovendo da una premessa correlata prevalentemente alla prospettiva in cui la controversia è stata considerata dalla Corte di appello (la quale ha incentrato la sua indagine sul tema della individuazione del modello espropriativo prescelto dalla pubblica amministrazione nel caso concreto), la censura del ricorrente assume particolare consistenza, in relazione all'aspetto essenziale della questione, nell'ultima parte, nel punto in cui è posto l'accento sui concetti della *unificazione* dei criteri di determinazione delle indennità in tutte le espropriazioni interessanti lo Stato e della *vincolatività* della nuova regolamentazione.

L'esame della censura deve perciò svolgersi nell'ottica richiesta dai menzionati punti focali del tema d'indagine, anche se ne deriva, ovviamente, un problema di coordinamento con i principi generali dei quali la Corte di appello ha ritenuto di dover fare applicazione.

Ciò, premesso, si rende necessaria una rettifica nella prospettiva del problema che era insorto, nel senso che non si trattava tanto di stabilire quale dei vari modelli espropriativi risultasse adottato dalla pubblica amministrazione nel caso concreto (per farne dipendere la verifica dell'osservanza dei criteri di determinazione dell'indennità previsti appunto

da quel particolare modello), quanto di valutare se — dopo la unificazione dei detti criteri disposta dalla legge n. 247 del 1974 — continuasse ad esplicare rilevanza, agli effetti del modo di determinazione della indennità, la scelta discrezionale, da parte della pubblica amministrazione, circa il « tipo » di procedimento espropriativo in concreto adottato ovvero se, a causa della unificazione introdotta in quella materia un corpo normativo *unico* si fosse inserito, con efficacia sostitutiva, in tutti i modelli espropriativi previsti dall'ordinamento, in modo che tutti e ciascuno di essi — quale che fosse da ritenere il tipo concretamente scelto e utilizzato — comportassero l'osservanza delle stesse disposizioni, cioè di quelle di cui alla legge n. 865 del 1971.

Considerato sotto questo angolo visuale, il quesito non può che essere risolto in quest'ultimo senso.

Il tenore letterale dell'art. 4 del d.l. 2 maggio 1974 n. 115 (nel testo risultante dalla modifica introdotta con la legge di conversione 27 giugno 1974 n. 247) non consente alcun dubbio interpretativo.

Le disposizioni contenute nel titolo II della legge 22 ottobre 1971 n. 865 « relative alla determinazione dell'indennità di espropriazione » furono infatti dichiarate applicabili « a tutte le espropriazioni comunque preordinate alla realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e degli altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali ».

La formulazione e la sfera di applicazione della norma evidenziano l'intento del legislatore di improntare a criteri di *unità* (e quindi di unificare, su tale punto, le diverse normative esistenti) il sistema di determinazione dell'indennità di espropriazione.

Si verificò, pertanto, il fenomeno del recepimento, nel contesto delle varie leggi disciplinanti la materia, del gruppo di disposizioni — ben individuato e delimitato dall'art. 4 del d.l. n. 115 del 1974 — che nella legge 22 ottobre 1971 n. 865, sui programmi e il coordinamento dell'edilizia residenziale pubblica, regola con nuove disposizioni l'iter-procedimentale e i criteri per la determinazione della indennità di espropriazione.

In sostanza, con l'entrata in vigore della legge n. 247 del 1974 (modificativa dell'art. 4 sopra citato), restarono *espunte* dalla normazione allora vigente le disposizioni sul modo e sui criteri di determinazione della indennità di espropriazione, e al loro posto, in via ovviamente sostitutiva, fu introdotta la disciplina unica dettata sullo specifico punto dalla legge del 1971.

Questo fenomeno è affine al « rinvio » perché implica anch'esso il trasferimento di una norma (o di un nucleo normativo) da un contesto legislativo ad un altro, con la differenza che nel caso come quello in esame non si realizza, secondo il metodo più frequente, una produzione normativa per *relationem* in senso stretto (cioè la ricezione in una legge

posteriore di disposizioni già esistenti), ma il trapianto normativo avviene mediante un diverso meccanismo, consistente nella dichiarata efficacia, in linea di estensione, della normazione sopravvenuta anche per la materia precedentemente disciplinata in modo diverso in altri provvedimenti legislativi, con implicita abrogazione di tale difforme disciplina.

In sostanza, nelle leggi che qui interessano (in tema di espropriazioni interessanti lo Stato e gli altri enti pubblici) si produssero gli stessi effetti del fenomeno abrogazione-sostituzione in senso formale, che si verifica quando il legislatore provvede all'abrogazione di alcune norme e dispone che siano sostituite da altre a tale specifico fine emanate.

Per quanto riguarda la fattispecie in esame, la legge n. 2892 del 1885 (ritenuta dalla Corte di appello concretamente applicata nel procedimento espropriativo in esame) come ogni altra riguardante la realizzazione di opere o di interventi da parte dello Stato o degli enti pubblici in genere, dopo l'entrata in vigore della legge n. 247 del 1974 recepì le nuove disposizioni, sicché il problema proposto dinanzi al magistrato ordinario riguardava l'osservanza della *stessa* legge del 1885 — nel testo vigente all'epoca della emissione del decreto di espropriazione sul punto dei criteri di determinazione dell'indennità — in quanto le preesistenti norme erano state sostituite e non erano applicabili.

La immutazione-unificazione del sistema di determinazione della indennità di espropriazione, con conseguente introduzione nell'ambito dei procedimenti ablatori di un sub-procedimento nuovo, comporta indubbiamente un problema di coordinamento, che è del tutto connaturale all'inserimento — nei vari testi legislativi aventi ciascuno una propria coordinazione interna — di un *corpus* di norme ad essi originariamente estraneo.

Su questo problema di coordinamento l'interprete deve, quindi, soffermarsi con particolare cura, al fine di ricostituire adeguatamente, secondo le finalità perseguite dal legislatore, la linea di armonia del sistema.

Il primo profilo d'indagine riguarda l'area di applicabilità, con riferimento alla *materia*, dell'art. 4 del d.l. n. 115 del 1974.

Le Sezioni unite di questa Corte hanno avuto modo di precisare (sent. 2 febbraio 1976 n. 328) ed hanno anche recentemente confermato che la formulazione letterale della norma non consente di ritenere che le disposizioni della legge del 1971 n. 865 (sulla determinazione della indennità) siano state dichiarate applicabili soltanto alle espropriazioni (per realizzazione di opere e di interventi da parte dello Stato) che riguardano la materia dei programmi dell'edilizia residenziale pubblica, regolata appunto dalla legge del 1971.

La formulazione in termini generali della norma è chiaramente indicativa della operatività della estensione legislativa a tutte le espropriazioni interessanti lo Stato e gli altri enti pubblici, sicché una interpretazione riduttiva dell'art. 4 (nel senso prospettato) contrasterebbe con la lettera

e anche con la *ratio* della norma, volta alla unificazione del sistema di stima per tutte le espropriazioni in cui siano interessati gli enti pubblici.

Un ulteriore problema riguarda l'accertamento dell'incidenza della normativa sopravvenuta sui procedimenti in corso al momento della sua entrata in vigore.

Sotto questo aspetto la parte resistente sostiene che deve essere applicata la norma transitoria di cui all'art. 36 della legge n. 865 del 1971, secondo la quale « gli atti del procedimento di espropriazione non definiti alla data di entrata in vigore della presente legge sono assoggettati alle norme contenute nel precedente titolo II ».

Ne deriverebbe che, essendo stata la stima già effettuata, e quindi definita, nel caso in esame, all'atto dell'entrata in vigore della legge del 1947, essa sarebbe rimasta insensibile alla incidenza della nuova regolamentazione.

Questa tesi trova un primo ostacolo d'ordine letterale nella formulazione dell'art. 4 del d.l. n. 115 del 1974, il quale — nel disporre l'applicabilità delle norme previste dalla legge n. 865 del 1971 alle espropriazioni che qui interessano — si è chiaramente riferito a quelle « contenute nel titolo II relative alla determinazione della indennità di espropriazione ».

La puntuale forma di individuazione-limitazione delle norme alle quali si intendeva far richiamo esclude che l'interprete possa ritenere attratta nell'ambito del richiamo anche la disposizione contenuta nell'art. 36, la quale è collocata sotto il titolo III della legge n. 865 del 1971, riguardante modifiche ed integrazioni alle leggi 17 agosto 1942 n. 1150, 18 aprile 1962 n. 167 e 29 settembre 1964 n. 847.

Inoltre, non può essere trascurata, a conferma della estraneità della disposizione dell'art. 36 dal nucleo normativo preso in considerazione dall'art. 4 del d.l. n. 115 del 1974, la particolare collocazione della detta disposizione nel contesto dell'art. 36, rispetto al quale essa si pone non già in funzione di comma a sé stante, dotato in qualche misura di autonoma efficacia, ma come seconda *parte* dello stesso articolo, formulato in unico comma, che regola le eccezioni alla disciplina delle fattispecie peculiari previste nel precedente art. 35 nella materia delle aree (acquisizione delle) comprese nei piani regolatori.

E, dunque, con riferimento alle deroghe contenute nell'art. 36, rispetto alle disposizioni dell'art. 35, che la seconda parte dello stesso art. 36 pone una regola ulteriore, ossia quella dell'assoggettabilità alle norme contenute nel titolo II della legge del 1971 soltanto degli « atti non definiti » nell'ambito dei procedimenti ablatori, sempre però che tali procedimenti si riferiscano all'acquisizione delle aree contemplate dagli articoli 35 e 36.

La stretta interdipendenza tra la disposizione della seconda parte dell'art. 36 e la materia disciplinata da questa norma e da quella immediatamente precedente (entrambe comprese sotto il titolo III della legge del 1971 n. 865) conferma anche attraverso l'argomentazione logico-sistematica

la impossibilità di ritenere che la estensione (di applicabilità) prevista dall'art. 4 del d.l. n. 115 del 1974 abbia trainato nell'ambito della detta estensione anche la disposizione dell'art. 36.

Comunque, pur se si potesse desumere da tale disposizione una sorta di criterio generale per risolvere tutti i problemi dell'incidenza delle nuove disposizioni in tema di determinazione dell'indennità di espropriazione sui procedimenti in corso, le conseguenze non muterebbero nel caso in esame.

Questa Corte ha già avuto modo di precisare (sent. 22 giugno 1978 n. 3085 e 26 novembre 1979 n. 6180) che — anche nelle ipotesi in cui è sicuramente applicabile la menzionata disposizione dell'art. 36 — « atti non definiti », insuscettibili di essere travolti dalla nuova disciplina, sono soltanto quelli aventi un'autonomia tale da comportare la chiusura di una delle fasi dell'iter procedimentale, conferendo a tale fase il carattere appunto della completezza.

Se così non fosse — è stato rilevato — e si dovesse ritenere che atto « definito » (quale contrapposto all'atto non definito) sia da considerare ogni singolo atto del procedimento venuto in esistenza, il ricorso al termine « definito » si risolverebbe in una mera tautologia perché qualunque atto amministrativo, una volta estrinsecatosi con ripercussioni esterne, è per propria natura in se stesso completo e, dunque, definito.

Pertanto, se atto definito, nel senso voluto dal legislatore, deve necessariamente essere qualificato quello idoneo a chiudere con una certa misura di autonomia una delle fasi in cui si articola l'intero procedimento, è chiaro che la sola redazione della stima operata dal consulente tecnico (secondo le disposizioni delle leggi n. 2359 del 1869 e n. 2892 del 1885) non ha tale natura, in quanto anche per essa, come per la stima dell'U.T.E. prevista dalla legge 8 aprile 1962 n. 167 (alla quale si riferiscono le citate sentenze) era previsto il meccanismo deposito-accettazione, secondo il combinato disposto degli articoli 30 e 48 della legge del 1865, per cui — in mancanza dell'accettazione da parte dell'espropriato e dell'espropriante — giammai la stima avrebbe potuto assumere il connotato di « definita », svincolata come tale dall'incidenza della normativa introdotta nell'ambito del procedimento espropriativo ancora in corso di espletamento.

Deve quindi affermarsi conclusivamente — su questo aspetto della controversia — che l'entrata in vigore della legge n. 247 del 1974, verificatasi prima della emissione del decreto di espropriazione (27 giugno 1975), comportava applicazione vincolante, quanto ai criteri di determinazione della indennità, della stessa legge in base alla quale l'espropriazione era iniziata e proseguita fino a quel momento perché, come si è detto, tale legge aveva incorporato, facendole proprie, le disposizioni sui nuovi criteri per la determinazione dell'indennità emanate con la legge n. 865 del 1971,

che erano le uniche vigenti in materia e non consentivano perciò alternative o scelte.

Il fenomeno della correlazione temporale tra data di emanazione del decreto di espropriazione e normativa che regola in quel momento il sistema di liquidazione dell'indennità, quale corrispettivo *lato sensu* del bene assoggettato al trasferimento coattivo, corrisponde al principio generale secondo cui il momento culminante del procedimento ablatorio va ravvisato appunto nel detto decreto, che produce gli effetti traslativi della proprietà del bene (Cass., 9 marzo 1978 n. 1182 e 23 febbraio 1981 n. 1061).

Sorta contestazione, nella fattispecie concreta qui in esame, sulla misura dell'indennità di espropriazione calcolata secondo i criteri indicati nella legge n. 2882 del 1885 — che non erano più in vigore all'atto della emissione del decreto di espropriazione, e portata tale contestazione all'esame del magistrato ordinario per far accertare (nell'ambito della tutela del diritto soggettivo dei soggetti del rapporto espropriativo alla liquidazione della indennità *secondo legge*) come si dovesse procedere al calcolo e quale fosse la somma in effetti dovuta dall'Amministrazione espropriante, esattamente fu adito il tribunale e non la Corte di appello, in quanto non si trattava di opposizione alla stima avvenuta in applicazione delle nuove disposizioni introdotte con la legge n. 865 del 1971, e quindi di azione di competenza della Corte di appello (art. 19 della citata legge), ma di una più ampia problematica consistente nella individuazione della normativa vigente (e applicabile), al caso, e nelle conseguenti statuizioni sul *modus procedendi* circa la determinazione della indennità.

Nella detta situazione valevano, ovviamente, le normali regole sulla competenza.

La ritenuta applicabilità delle disposizioni della legge n. 865 del 1971 non implica, peraltro, che la controversia debba ritornare in fase amministrativa per il compimento di tutte le formalità che la detta legge prevede.

In questi casi (come già è stato ritenuto con la citata sentenza n. 1061 del 1981 e con la sentenza delle Sezioni Unite in causa Ministero Poste c. Bruno Bernardo e altri, discussa all'udienza del 19 marzo 1981) la causa resta legittimamente nella sfera di cognizione dell'autorità giudiziaria, la quale provvede alla valutazione occorrente per la determinazione della indennità di esproprio secondo i criteri stabiliti dalle disposizioni effettivamente applicabili, avvalendosi dei suoi normali poteri d'indagine anche sul piano tecnico.

Nella specie in esame il giudice non potrà tener conto, logicamente, della stima in precedenza effettuata dal consulente secondo i criteri della legge del 1885 (che non erano più vigenti all'epoca del decreto di espropria-

zione), ma dovrà direttamente applicare la nuova normativa, essendo stata l'espropriazione pronunciata dopo l'entrata in vigore della legge n. 247 del 1974, ed essendo perciò consentita (v. sent. SS.UU., avanti citata in causa Ministro Poste c. Bruno) la deroga al principio della non modificabilità dei criteri di determinazione dell'indennità indicati nel decreto di espropriazione. In questi casi non si tratta infatti di modificare una scelta (di sistema di calcolo) dipendente dalla scelta del « tipo » di procedimento espropriativo adottato, ma di ricondurre a legalità, mediante l'osservanza delle norme — ormai unificate — applicabili sul procedimento espropriativo prescelto, la liquidazione della indennità stessa.

Nel caso in esame la determinazione dell'indennità deve quindi essere effettuata, da parte del giudice ordinario già investito della controversia (in concreto, ad opera del giudice di rinvio), secondo i criteri della legge n. 865 del 1971.

Spetterà allo stesso giudice l'esame dell'ulteriore conseguente problema dei limiti di applicabilità delle disposizioni della detta legge. Dovrà in sostanza stabilire (previa interpretazione della norma transitoria di cui all'art. 19 della legge n. 10 del 1977) se i commi quinto, sesto e settimo dell'art. 16 della legge del 1971 dovranno essere applicati nella formulazione anteriore alle modificazioni ad essi apportate con l'art. 14 della legge del 1977, ovvero se anche quest'ultima legge debba trovare applicazione, con le conseguenze derivanti sia dalla declaratoria di incostituzionalità (sentenza 30 gennaio 1980 n. 5 della Corte Costituzionale) delle modificazioni apportate ai citati commi della legge n. 865 del 1971, sia dalla sopravvenuta normativa provvisoria emanata con la legge 29 luglio 1980 n. 385.

Su tale aspetto della controversia, peraltro non discusso nelle precedenti fasi, dovrà dunque pronunciarsi il giudice di rinvio attraverso la valutazione di tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti per l'applicazione delle disposizioni transitorie contenute nell'art. 19 citato (della legge del 1977) e nell'art. 3 della legge n. 385 del 1980. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I civile, 6 novembre 1981, n. 5856 - Pres. Sandulli - Rel. Lipari - P. M. Nicita - A.N.A.S. (avv. Stato Viola) - Bucci Maria Antonia (avv. Sorrentino).

Espropriazione per p.u. - Decreto di esproprio - Factum superveniens - Domanda di illegittimità - Ammissibilità in secondo grado.

Espropriazione per p.u. - Azione di danni - Opposizione a stima - Conversione - Non automaticità - Fattispecie.

Espropriazione per p.u. - Dichiarazione di pubblica utilità - Rinnovazione implicita - Fattispecie.

Non costituisce violazione dell'art. 345 cod. proc. civ. la domanda, intervenuta nel corso del giudizio di secondo grado, volta a far dichiarare la illegittimità del decreto di espropriazione (1).

La conversione dell'originaria domanda risarcitoria in opposizione alla stima dell'indennità espropriativa, a seguito dell'avvenuta espropriazione, non si verifica nel caso di volontà processuale contraria dell'attore, il quale, sul presupposto dell'illegittimità del decreto medesimo, emesso in ipotesi in carenza di potere, insista nella pretesa risarcitoria (2).

Non è illegittimo il decreto di espropriazione intervenuto nel corso del giudizio di secondo grado che non contenga la rinnovazione espressa della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

L'interpretazione dei provvedimenti amministrativi soggiace alle stesse regole valevoli in tema di ermeneutica dei contratti: sarà quindi applicabile l'art. 1367 del codice civile da parte del giudice di rinvio, in modo da conservare l'atto e mantenerlo idoneo a spiegare effetti giuridici. La dichiarazione di p.u. può essere quindi implicita (3).

(omissis) 1. — A seguito di occupazione protrattasi oltre il biennio, con impossibilità di restituzione, stante la realizzazione dell'opera pubblica, si discute in causa del fondamento giuridico dell'azione risarcitoria proposta dall'interessata, essendo sopravvenuto il decreto di espropriazione nel corso del giudizio di secondo grado, ritenuto, peraltro, inidoneo dal giudice d'appello a determinare la conversione della domanda originaria in opposizione alla stima, trattandosi di provvedimento illegittimo perché non fondato su potere espropriativo ricollegabile a dichiarazione di pubblica utilità ancora in atto al momento della sua emanazione, e quindi insuscettibile di degradare il diritto soggettivo ad interesse.

Con il primo mezzo l'A.N.A.S., denunciando la violazione e falsa applicazione degli artt. 51 e 52 della legge 25 giugno 1865 n. 2358 e dell'art. 345 cod. proc. civ., nonché l'omessa e insufficiente motivazione circa punto decisivo della controversia, rilevabile d'ufficio, sostiene che, a seguito dell'operata trasformazione automatica dell'azione risarcitoria in opposizione alla stima, l'interessata non avrebbe potuto proporre, per la prima volta in appello, la domanda nuova volta a far dichiarare l'illegittimità del decreto di espropriazione.

(1) Cfr. conf. Cass., 10 aprile 1979, n. 2050, in *Mass. Foro It.*, 1979.

(2) Cfr. conf. Cass., 24 aprile 1978, n. 1919, in *Mass. Foro It.*, 1978; Cass., 4 ottobre 1979, n. 5110, in *ibidem*.

(3) Cfr. conf. Cass., 3 aprile 1973, n. 903, in *Mass. Foro It.*, 1973; Cass., 19 aprile 1974, n. 3733, *ibidem*, 1974; Cass., 14 febbraio 1979, n. 965, *ibidem*, 1979.

La conversione comportava che l'originaria domanda di condanna al risarcimento del danno era venuta a configurarsi come condanna alla giusta indennità di espropriazione; conseguentemente qualsiasi controversia estranea alla suddetta equazione sia che assumesse consistenza di vera e propria domanda nuova, sia che si dovesse più propriamente qualificare come eccezione nuova, restava improponibile in appello ai sensi dell'art. 345 cod. proc. civ.

La Pucci, pertanto, non avrebbe potuto invocare la pretesa illegittimità del decreto di espropriazione per carenza di potere ablatorio, in difetto del presupposto della dichiarazione di p.u., rispetto alla domanda già convertita.

D'altra parte la preclusione nasceva dallo stesso comportamento processuale dall'appellata la quale, in un primo tempo, aveva aderito alla « conversione », richiedendo espressamente che fosse determinata la giusta indennità, e solo successivamente aveva modificato la richiesta, senza che sulla nuova questione fosse stato accettato il contraddittorio, neppure a seguito di comportamento concludente dell'A.N.A.S. La difesa dell'espropriata oppone che il giudizio era sorto come azione di risarcimento danni per occupazione illegittima; solo nel corso del procedimento di secondo grado la P.A. aveva introdotto in causa il decreto di espropriazione, e pregiudizialmente la controparte aveva richiamato la costante giurisprudenza in tema di conversione; ma ciò non comportava rinuncia al risarcimento del danno e, soprattutto, non escludeva che potessero essere contestati i presupposti della conversione, mediante deduzioni, la cui novità non assumeva autonomo rilievo, correlandosi ad un fatto sopravvenuto introdotto in grado d'appello, suscettibile conseguentemente di venir contestato in quel medesimo grado.

Con il secondo mezzo, ed in via gradata, la difesa dell'A.N.A.S. lamenta che la Corte d'appello abbia ritenuto la illegittimità del decreto espropriativo, malamente interpretando il decreto ministeriale 11 febbraio 1976, ed escludendo che lo stesso contenesse una nuova dichiarazione di pubblica utilità sostitutiva di quella contenuta nel precedente decreto del 1968 (violazione e falsa applicazione dei principi generali in tema di interpretazione degli atti amministrativi, omessa o insufficiente motivazione sul punto decisivo della natura di dichiarazione di p.u. del decreto ministeriale del 1976).

Gli ulteriori mezzi, dedotti in via ancor più gradata, attengono alla misura del risarcimento liquidato dalla Corte d'appello.

Si sostiene, nel terzo motivo, che poiché la Pucci aveva prestato acquiescenza al capo della sentenza del tribunale relativo alla determinazione del valore dei terreni occupati, qualificati come edificatori in zona abitata, per l'importo rispettivo di lire 8.000, 6.000 e 5.000, limitandosi a chiedere il rigetto dell'appello, la Corte d'appello non avrebbe potuto

modificare tali valori portando a L. 11.310 e 8.000 con un aumento complessivo del valore a questo titolo determinato dal tribunale, pur avendo accolto il motivo di gravame in ordine alla pretesa diminuzione di valore delle parti residue (violazione e falsa applicazione degli artt. 324 e 345 cod. proc. civ.; omessa ed insufficiente motivazione sul punto del giudicato sulla determinazione del valore dei terreni). Infine, con il quarto mezzo, si censura la sentenza per avere operato immotivatamente la rivalutazione del valore venale assunto per comparazione con le stime di trasferimenti avvenuti in epoca anteriore, e si osserva che, essendo criterio di riferimento quello del valore venale, determinato dalle vicende del mercato, la svalutazione della moneta non si riflette automaticamente sui prezzi di mercato dei beni, i quali, per vicende congiunturali ben potrebbero discostarsi dalla curva inflazionistica; ad ogni modo sarebbe stato necessario motivare al riguardo.

Ritiene il Collegio che il primo dei riassunti motivi debba essere disatteso mentre risulta giuridicamente fondato il secondo, il cui accoglimento comporta l'assorbimento dei restanti mezzi dedotti prudenzialmente in via gradata.

2. — Il tema della conversione dell'azione di risarcimento dei danni per occupazione illegittima di un suolo da parte della P.A., a seguito della sopravvenuta emanazione del decreto di espropriazione, ha formato oggetto di numerose pronunce di questa Corte sia sotto l'aspetto della rilevanza della sopravvivenza nelle fasi del giudizio di secondo grado e di cassazione, sia sotto quello della pretesa ineluttabilità della conversione medesima, indipendentemente dalla volontà, od addirittura contro la volontà dell'interessato.

Sotto il primo profilo si è rilevato che tale decreto, costituisce *factum superveniens*, equiparabile nella disciplina giuridica allo *ius superveniens* che, per l'osservanza del principio sull'intangibilità dell'atto amministrativo da parte dell'A.G.O. e della sua applicazione inderogabile se risulta conforme alla legge, può essere utilmente dedotto anche in cassazione, esibendo la relativa prova documentale, la quale, utilizzata ai fini del decidere, comporta l'annullamento della sentenza impugnata, perché il giudice di rinvio accerti gli effetti giuridici che il fatto sopravvenuto è venuto concretamente a determinare, conoscendo della domanda trasformata in azione risarcitoria in azione di opposizione alla stima (Cass. 2050/79, 2010/80, 5560/80).

Sotto il secondo profilo è stato affermato che la conversione dell'originaria domanda risarcitoria in opposizione alla stima dell'indennità espropriativa, a seguito della sopravvenuta espropriazione (nell'ipotesi di illegittimo protrarsi dell'occupazione del fondo con impossibilità di restituzione del medesimo, determinata dall'avvenuta realizzazione dell'opera pubblica), non si verifica nel caso di volontà processuale contraria dell'attore il quale,

sul presupposto dell'illegittimità del decreto medesimo, emesso in ipotesi in carenza di potere, insista nella pretesa risarcitoria (Cass. 1919/78, 5110/79, 2931/80), innovando sul precedente costante indirizzo, esclusivamente incentrato sul meccanico automatismo della « conversione ».

Come è noto, ai sensi dell'art. 51 della legge fondamentale in materia di espropriazione, la domanda di opposizione alla stima va proposta nel termine perentorio di 30 giorni dalla notificazione del decreto di esproprio. L'automatismo della conversione, introdotto dalla giurisprudenza di questa Corte, si giustifica a tutela del danneggiato, divenuto, nel corso del giudizio risarcitorio, espropriato; ma proprio attesa tale finalità, non può estendersi sino a neutralizzare la contraria volontà dell'interessato che è, e resta, il titolare dell'azione.

Ne consegue che quando il privato insiste, anche dopo il sopravvenire del decreto di espropriazione, sulla originaria domanda, la conversione non può operare, senza che rilevi la ragione (giuridica) che induce l'attore a contestare la conversione, anche se — come è ovvio, la linea per così dire obbligata in cui in concreto tale contestazione si muove riguarda l'emanazione del decreto espropriativo in (pretesa) carenza di potere. Ma la fondatezza delle ragioni addotte per escludere l'operare automatico della conversione attiene al merito del giudizio di danno che si intende perseguire; mentre sul piano processuale dispositivo, non rileva la concreta giustificazione del rifiuto di conversione, dovendosi far capo esclusivamente al comportamento tenuto, a prescindere dal riscontro degli argomenti che lo sorreggono.

Basta, cioè, per impedire la conversione, l'atto di volontà ostativo, sia esso fondato o meno (nel merito) applicandosi il principio dispositivo alla stregua del quale la scelta dell'azione spetta all'attore; la conversione in tanto si giustifica in quanto si presuma, ma non certo con presunzione *iurisae de iure*, che la modificazione lo trovi consenziente giacché nella maggioranza dei casi gli giova; il che non toglie che quale *dominus* della tutela dei suoi interessi (e sia pure attraverso un erroneo apprezzamento della loro effettiva consistenza) l'attore medesimo possa respingere la modificazione, contestando la presunzione su cui l'automatismo della conversione poggiava ed eventualmente tenendo in vita l'alternativa fra domanda risarcitoria (più vantaggiosa) e quella di opposizione alla stima, subordinando la seconda alla prima.

3. — La possibilità dell'attore di impedire che la conversione dell'azione risarcitoria con una precisa manifestazione di volontà processuale, consacrata nelle conclusioni, venendo ad essere investito il decreto di espropriazione, la cui incontrovertibile operatività, e la cui attitudine a spiegare effetti ablativi, sta alla base della costruzione giurisprudenziale della conversione medesima, comporta che il manifestarsi di tale potestà non è espressione di una (asseritamente illegittima) esplicazione di *ius novorum*

in grado di appello, ma vale appunto per quel che pretende di essere, quale manifestazione dell'intento dell'attore di tenere ferma la domanda originaria, nonostante la sopravvenienza di quel fatto, escludendo l'effetto di conversione che non richiede per operare il concorso di un atto di impulso processuale da parte sua, ma non può verificarsi laddove esplicitamente vengano tenute ferme le originarie domande, escludendo che il discorso sul risarcimento danni resti assorbito e travolto da quello sulla determinazione del giusto indennizzo.

Né la soluzione qui accolta potrebbe trovare remora di specie nella circostanza che in un primo momento la Pucci ritenne di aderire alla conversione della propria domanda in opposizione alla stima, mutando subito dopo posizione quando, attraverso il meditato esame dei documenti esibiti dall'Amministrazione, si rese conto che era possibile sostenere in giudizio, con buoni margini di controvertibilità, che il decreto di espropriazione era intervenuto in carenza di potere, per essere stato emesso quando era già scaduto il termine prefissato alla dichiarazione di p.u. non rinnovata.

Ed, in effetti, se come si è costantemente affermato l'adesione dell'interessato non spiega alcuna rilevanza ai fini dell'automatica trasformazione dell'azione, che può essere impedita solo dal rifiuto espresso, si deve dare peso esclusivamente a questo ulteriore comportamento, verificandone la tempestività, certamente sussistente quando emerge dal tenore delle conclusioni definitive, da ricollegare alla domanda introduttiva di primo grado ed alla posizione di resistenza assunta nei confronti dell'impugnazione in appello (prima che il decreto di espropriazione, ed i correlati documenti, venissero esibiti).

L'eventuale illegittimità del decreto di espropriazione non impedisce l'operatività del meccanismo di automatica conversione che, proprio perché tale, spiega effetti in presenza dell'atto, nel presupposto (implicito) della sua legittimità; occorrendo all'uopo, l'eccezione processuale dell'espropriato che su quella illegittimità fa leva per mantenere ferma la pretesa risarcitoria rifiutando di muoversi nel circoscritto ambito della adeguatezza dell'indennizzo.

Si tratta, quindi di verificare se la deduzione riguardante la (pretesa) carenza di potere espropriativo della P.A. si è manifestata con strumenti formalmente idonei.

Da questo punto di vista, il comportamento tuzioristico della difesa Pucci che avalla in un primo tempo quel che si sarebbe comunque verificato, non può assumere valore preclusivo; mentre è determinante la circostanza della formulazione dell'eccezione volta a sottolineare (e giustificare), *re melius perpensa*, il rifiuto dell'automatica conversione.

L'azione risarcitoria resta tale, così come proposta in citazione, perché la contestazione della conversione si è verificata prima che si chiudesse

la fase istruttoria del giudizio di secondo grado, con conseguenziale irrilevanza dell'iniziale adesione alla (automatica) conversione.

L'impostazione del motivo non è pertanto da condividere.

La domanda della Pucci non va qualificata come nuova (indebitamente sovrappostasi su quella convertita), ma è rimasta la stessa originaria, avendo avuto il comportamento processuale consacrato nelle conclusioni appunto l'effetto di impedirne la conversione automatica.

L'equazione condanna al risarcimento del danno-determinazione della giusta indennità, non è, contrariamente a quel che afferma la difesa dell'A.N.A.S., una conseguenza inevitabile del sopravvenire del decreto di espropriazione nel corso del processo di risarcimento danni da occupazione illegittima, ma opera automaticamente solo quando non sia stato espresso dissenso da parte del proprietario del bene che corre consapevolmente il rischio di vedersi respingere la domanda risarcitoria, restando ormai intangibile la determinazione quantitativa della indennità, insuscettibile di adeguamenti in sede di opposizione alla stima (ove tale richiesta non sia stata avanzata nemmeno in via subordinata: ed è appunto l'ipotesi di specie).

Ma, a parte l'incongruità di considerare « nuova » la domanda formulata con l'atto di citazione in quanto travolta dall'avvenuta conversione, la tesi dell'Avvocatura dello Stato non potrebbe essere condivisa nemmeno se fosse vero il principio della indiscriminata automaticità della conversione (ridimensionato dalla giurisprudenza di questa Corte) stante il carattere derogatorio della deducibilità e rilevabilità del *factum superveniens* rappresentato dal decreto espropriativo.

Se si ammette che detto fatto possa intervenire in qualsiasi momento dell'*iter* processuale, e quindi anche addirittura all'udienza di discussione davanti a questa Corte di Cassazione, deve riconoscersi che l'elemento di novità nel *thema decidendum* è rappresentato dalla introduzione della nuova azione caratterizzata da *petitum* e *causa petendi* diversi, in deroga al principio del doppio grado (con l'avvertenza che il doppio grado non è previsto, ai sensi dell'art. 19 della legge n. 865 del 1971 per il giudizio di opposizione alla stima da indennizzo calcolato alla stregua della legge medesima); e se è ammessa la modificazione dell'azione, per ragioni di evidente simmetria, e per la tutela del diritto di difesa, non potrebbe precludersi alla parte, che vede immutata la materia del contendere, il potere processuale di far valere le proprie eccezioni (significativamente nel motivo si ventila l'ipotesi che la contestazione della legittimità del decreto possa risolversi in una « eccezione » nuova) e quindi di dedurre gli eventuali vizi del decreto, ed *in primis* la stessa carenza del potere di espropriazione. Ciò ha visto con chiarezza la difesa della espropriata che preliminarmente richiama i principi che disciplinano l'attribuzione di tale potere correlato ad una dichiarazione di pubblica utilità ancora efficace, e rileva da un

lato la « singolarità » dell'assunto di novità della domanda risarcitoria pur trattandosi di quella stessa domanda originariamente proposta sottolineando dall'altro che la conversione potrebbe tutt'al più comportarne la trasformazione in eccezione circa la validità del decreto, rispetto alla quale la pretesa novità non verrebbe in considerazione, perché la soglia di rilevanza dell'eccezione medesima è rappresentata, appunto, dalla esibizione del decreto in giudizio.

L'unico profilo di una qualche controvertibilità si riconnette, dunque, alla eventuale efficacia preclusiva della iniziale accettazione della « conversione »; ma già si è avuto modo di escludere tale effetto, dato che, certamente, il relativo atteggiamento processuale non poteva significare rinuncia alla proposta azione aquiliana comportando soltanto il riconoscimento che il sopravvenuto decreto di espropriazione « *legittimo* » faceva venir meno (giusta il saldo orientamento giurisprudenziale) la pretesa risarcitoria, restando aperta la possibilità di contestazione finché era in corso la fase istruttoria del giudizio di appello nel quale venne esibito solo in un secondo momento il decreto ministeriale del 1968 di approvazione del progetto e di delimitazione temporale della correlativa dichiarazione di pubblica utilità, dal quale emergeva la possibile illegittimità del provvedimento di espropriazione.

Né a favore della tesi della novità della domanda potrebbe indicarsi, quale puntuale precedente, la decisione di questa Corte n. 362 del 1962, intervenuta in diversa fattispecie, rispetto alla quale ben a ragione erano stati invocati ed applicati i principi di cui all'art. 345 cod. proc. civ.

In quel caso, invero, operando fuori dell'area della « conversione » della domanda risarcitoria in opposizione alla stima, si era dedotta in primo grado la divergenza fra l'area indicata nel decreto di occupazione provvisoria e quella indicata nel decreto di espropriazione, sostenendo che per la parte coperta da entrambi i decreti l'indennità sarebbe stata adeguata, mentre per quella residuale, contemplata nel solo decreto di espropriazione, il potere di espropriazione sarebbe stato inesistente mancando la dichiarazione di pubblica utilità e formulando per questa parte soltanto richiesta risarcitoria; in grado di appello, invece, si era sostenuto l'inesistenza del potere espropriativo per l'intera superficie contemplata nel decreto, modificando sia il *petitum* (richiedendosi i danni per l'intera area indicata nel provvedimento ablativo), sia la *causa petendi* (poiché non si invocava più la mancanza di dichiarazione di p.u., ma la inefficacia di questa per mancata indicazione del termine finale). Vi era quindi, una chiara contrapposizione fra *causa petendi* e *petitum* dedotti in primo ed in secondo grado in una situazione di preesistenza del decreto e della sua notificazione all'interessato rispetto al momento della instaurazione del giudizio.

In conclusione sul punto: la tesi dell'Avvocatura, secondo cui il giudice d'appello non avrebbe potuto dichiarare la illegittimità del decreto di espropriazione, risultando improponibile la relativa eccezione per la sua novità, deve essere disattesa poiché l'automatismo della conversione incontra il limite dell'espresso rifiuto del preteso espropriato, e non si verifica ogni qualvolta tale rifiuto sia stato espresso, indipendentemente dalle ragioni di diritto sostanziale che lo sorreggono (generalmente, come nella specie, riconducibili alla contestazione del potere espropriativo della p.u.); e poiché il fatto sopravvenuto (emanazione del decreto di espropriazione) ha ingresso nel processo anche in grado di cassazione (e quindi *a fortiori* in appello), è consentito all'interessato esprimere la volontà ostativa alla conversione anche nel corso del giudizio di secondo grado senza che ciò comporti modifica della domanda iniziale che, per effetto di tale manifestazione di volontà resta ferma; né l'esercizio della potestà dispositiva circa l'azione introdotta nel giudizio, che paralizza l'automatismo della conversione, resta precluso da un iniziale riconoscimento, consacrato in un verbale di causa, disatteso, in un successivo verbale, conformemente al quale vengono precisate le conclusioni definitive, nella estrinsecazione del potere processuale di ottenere la pronuncia sulla originaria domanda risarcitoria (che si assume non travolta dall'illegittimo decreto di espropriazione).

4. — Può, quindi esaminarsi il secondo mezzo, dedotto in via subordinata, per l'eventualità di mancato accoglimento del primo, e che, come si è anticipato, sembra al Collegio giuridicamente fondato nel suo nucleo essenziale.

Non sussistono divergenze fra le parti relativamente ai principi giuridici che vengono in considerazione, discutendosi soltanto dell'applicazione dei principi medesimi alla situazione di specie.

Come è noto, presupposto indefettibile del decreto di espropriazione è l'esistenza di una preventiva dichiarazione di pubblica utilità. In mancanza di tale dichiarazione va escluso il potere della p.a. di espropriare, ed il diritto di proprietà non si affievolisce, rientrando la relativa contestazione, che investe la (in)esistenza del potere medesimo nella competenza giurisdizionale del giudice ordinario. La dichiarazione di pubblica utilità, per essere efficace, deve contenere la apposizione dei termini entro i quali le espropriazioni ed i lavori vanno compiuti (art. 13 della legge fondamentale sulle espropriazioni del 1865), in quanto una dichiarazione di p.u. senza termini porrebbe la proprietà privata in una situazione di vincolo a tempo indeterminato senza indennizzo (il che non è conforme alla Costituzione ex art. 42 comma 3: cfr. sentenza 55 del 1968), sicché anche rispetto a procedimenti semplificati di esproprio deve essere apposto, quanto meno, il termine finale alla dichiarazione di p.u., il cui scadere comporta la inefficacia dell'espropriazione, alla quale non può procedersi

se non in forza di una nuova dichiarazione di p.u., a meno che i termini stessi non siano stati prorogati.

La prefissione dei termini per l'inizio ed il compimento dei lavori, richiesta dall'art. 13 della legge 25 giugno 1865 n. 2359 integra, secondo la giurisprudenza univoca di questa Corte, un requisito di validità della dichiarazione di pubblica utilità, la cui mancanza rende l'atto inidoneo a far nascere, in capo alla p.a., il potere espropriativo. L'esigenza della suddetta prefissione sussiste anche nel caso di dichiarazione di p.u. implicita, per volontà di legge, in altro provvedimento avente una propria funzione tipica diversa, quale l'atto di approvazione del progetto dell'opera medesima (Cass. S.U. 3552/76).

Nella specie, appunto, ai sensi dell'art. 34 della legge n. 59 del 1961, all'approvazione dei progetti dei lavori sono attribuiti gli effetti della dichiarazione di p.u. Ed infatti, il decreto del Ministro dei Lavori pubblici 15 gennaio 1968, nell'approvare il progetto della strada di cui trattasi, dispose che i lavori e le espropriazioni dovessero essere ultimati, rispettivamente, entro 45 mesi ed entro quattro anni dalla sua data.

Qualora nel termine fissato a norma dell'art. 13 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, non sia stato emesso il decreto di espropriazione, l'avvenuta esecuzione dell'opera pubblica non impedisce la decadenza dalla dichiarazione di pubblica utilità; e pertanto, anche in questa ipotesi, scaduto il termine la proprietà riacquista pienezza di diritto soggettivo, tutelabile dinanzi al giudice ordinario con azione di risarcimento del danno, pur dopo l'eventuale tardiva pronuncia del decreto di espropriazione, distinguendo l'ipotesi di carenza di potere per decorso del termine da quella di illegittimo esercizio del potere di proroga (Cass. 722/77 e 6171/79).

Pertanto, nel giudizio per la liquidazione dei danni, derivanti dall'illegittima protrazione dell'occupazione di un immobile e dall'esecuzione dell'opera pubblica, il giudice deve tener conto della sopravvenuta emanazione del decreto di esproprio e procedere alla liquidazione del complessivo credito dell'espropriato, concretantesi nelle indennità per l'occupazione legittima e per l'espropriazione nonché nel risarcimento del danno per l'occupazione illegittima, quando dell'espropriato medesimo si allegghi l'invalidità del decreto di espropriazione per l'illegittimo esercizio del potere di proroga del termine fissato nella dichiarazione di pubblica utilità per procedere all'espropriazione (Cass. 1480/78).

La decadenza della dichiarazione di pubblica utilità per decorso dei termini fissati, ai sensi dell'art. 13 della legge 25 giugno 1865 n. 2359, comportante l'illegittimità del decreto di espropriazione successivamente emanato (e la denunciabilità di essa davanti al giudice ordinario, per aver riacquisito la posizione dell'espropriato la consistenza di diritto soggettivo) non consegue peraltro all'inutile decorso del termine previsto per il compimento della espropriazione, ma alla scadenza di quello successivo

fissato per il compimento dell'opera, restando integro, prima di tale scadenza, il potere espropriativo dell'amministrazione (sent. n. 2774 del 1978).

5. — Alla stregua dei richiamati orientamenti della giurisprudenza può procedersi alla valutazione della situazione di specie.

I dati di fatto sono lineari. Al momento in cui il Prefetto ha emesso il decreto di espropriazione, il 30 maggio 1976, il decreto del Ministro dei Lavori pubblici del 1968 che approvava il progetto del 20 settembre 1967, agli effetti della dichiarazione di pubblica utilità, e fissava i termini per le espropriazioni, e l'esecuzione dei lavori, non poteva valere a giustificare l'esercizio del potere espropriativo perché i suddetti termini erano entrambi scaduti. Ed infatti, l'A.N.A.S., non si richiama più, per fondare la legittimità della procedura ablativa, a tale decreto, ma ad una nuova manifestazione di volontà del competente organo della pubblica amministrazione, consacrata nel decreto del Ministero dei Lavori pubblici in data 11 febbraio 1976 con cui i lavori venivano dichiarati indifferibili, e si fissava un nuovo termine (essendo scaduti quelli già prestabiliti che occorreva « rideterminare ») di anni tre per le espropriazioni (cui avrebbe dovuto corrispondere in linea logica un termine quanto meno corrispondente per la esecuzione dei lavori). Il punto in discussione attiene alla interpretazione di questo decreto ed alla possibilità di intenderlo nel senso della rinnovata dichiarazione di pubblica utilità, collegata alla riapprovazione del progetto, implicante la determinazione di un termine di durata della dichiarazione medesima, corrispondente allo spazio di tempo previsto per la esecuzione dei lavori. La Corte d'Appello di Catanzaro lo ha escluso, rilevando che il suddetto decreto, nel fissare un nuovo termine per le espropriazioni, non conteneva la dichiarazione di pubblica utilità, da riannodare alla (ri)approvazione del progetto, non riscontrandosi alcun elemento per ritenere che l'Amministrazione avesse posto in essere il subprocedimento di approvazione riesaminando i presupposti della pubblica utilità dell'opera stante la persistenza dei motivi di pubblico interesse, non potendosi valorizzare in tal senso la dichiarazione di urgenza ed indifferibilità dei lavori (che in punto di fatto erano stati, peraltro, portati a compimento, tanto che dalla loro effettuazione derivava l'impossibilità di restituzione del bene occupato, nonostante l'occupazione, non seguita tempestivamente da provvedimento ablatorio, fosse divenuta illegittima, persistendo certamente tale illegittimità fino al sopravvenire di un valido ed efficace decreto espropriativo non impedito dalla predetta situazione di illegittimità, secondo il costante orientamento della giurisprudenza di questa Corte, poggiato sul rilievo che la costruzione dell'opera non comporta di per sé il trasferimento della proprietà dell'area su cui l'opera medesima insiste alla P.A., trasferimento che si verifica soltanto quando, e solo dal momento in cui, all'espropriazione si faccia luogo).

L'interpretazione effettuata dalla Corte del merito sembra alla difesa dell'A.N.A.S. censurabile sul piano della non congrua applicazione delle norme che disciplinano l'interpretazione degli atti di amministrazione e su quello dell'adeguatezza della motivazione. La difesa della Pucci fa perno, invece, sull'insindacabilità in cassazione degli apprezzamenti di merito e sostiene che, comunque, anche se potesse procedersi al nuovo apprezzamento interpretativo le conclusioni dovrebbero restare ferme soprattutto perché non risultano gli adempimenti che devono precedere, con il concorso degli organi tecnici dell'amministrazione, l'approvazione del progetto, ma non controbatte, significativamente, le argomentazioni svolte nel motivo per denunciare le violazioni di legge « abilmente » dedotte dalla difesa Stato.

Attesa l'impostazione del motivo la tesi della incensurabilità non appare risolutiva, dovendosi verificare il processo interpretativo svolto, nella scelta dei parametri adottati e nella congruenza delle argomentazioni che sostengono la raggiunta soluzione.

È appena il caso di ricordare che, per univoco indirizzo giurisprudenziale, l'interpretazione dei provvedimenti amministrativi soggiace alle medesime regole, in quanto applicabili, valevoli in tema di ermeneutica contrattuale, sicché il principio generale dell'insindacabilità in cassazione del risultato interpretativo raggiunto (in quanto tale), soffre deroga ogni qualvolta a detto risultato si pervenga violando i canoni dettati dal codice civile per la interpretazione dei contratti, ovvero attraverso una motivazione viziata per inadeguatezza od illogicità (giur. costante: cfr. esemplificativamente Cass. 5319/78).

Ed il giudice, nell'accertare il contenuto precettivo di un atto dell'amministrazione pubblica, non si sovrappone all'amministrazione medesima, e perciò non supera i limiti della propria giurisdizione, ma assicura, al contrario, che l'atto spieghi i suoi effetti secondo la portata che ad esso deve essere riconosciuta in base alle regole generali di interpretazione dei negozi, applicabili anche per l'interpretazione degli atti amministrativi, pur dovendosi, per questi, aver riguardo alla loro essenza e funzioni tipiche (Cass. 965/79, 3733/74, 903/73).

Nel caso di specie l'attacco alla motivazione del giudice viene mosso su quattro distinti livelli. Si afferma al riguardo: *a*) che il giudice del merito avrebbe dovuto indagare sull'intenzione dell'autore dell'atto, individuando il potere esercitato, dando alle espressioni del provvedimento, alla stregua del principio della legittimità dell'atto amministrativo, il senso più conforme alla legge; *b*) che l'atto non era stato interpretato globalmente nel suo complesso; *c*) che non si era tenuto conto del comportamento successivo concretatosi nell'emanazione del decreto di espropriazione; *d*) che, infine, non si era valutata l'esigenza di conservazione dell'atto.

Nella discussione orale la difesa dell'A.N.A.S. ha particolarmente insistito sull'aspetto della conservazione dell'atto e sulla idoneità del medesimo a spiegare un qualche effetto giuridico, giustificando le imprecisioni formali dell'atto medesimo sul rilievo che, essendo stata l'opera già eseguita secondo il progetto a suo tempo approvato, poteva essere sembrato superfluo, se non addirittura contraddittorio, riapprovare quell'opera a fissare i termini della sua esecuzione; mentre la linea di coerenza del provvedimento, rispetto alla situazione che si voleva disciplinare, stava appunto nella sottolineatura della persistente utilità, evidente in *re ipsa*, rispondendo concretamente la strada rettificata alla finalità di assicurare sicura e agevole circolazione, sicché l'espropriazione, meramente ratificatrice del fatto compiuto, in tanto aveva ragione di essere legittimata in quanto, per implicito necessario, si correlava ad una esigenza di pubblica utilità che, prima ancora di essere formalizzata nel provvedimento amministrativo si era inverata nei fatti in maniera assolutamente adeguata al progetto.

In concreto, applicando i suddetti criteri ermeneutici, il decreto ministeriale del 1976 sarebbe apparso per quello che era, come riapprovazione (per fatti concludenti) del progetto del 20 settembre 1967 per i lavori di sistemazione della S.S. n. 481 per la cui attuazione erano già stati occupati i terreni dell'appellata ed addirittura già eseguite le opere, e quindi come atto *implicitamente* ma *sicuramente* comportante la rinnovata dichiarazione di pubblica utilità dell'opera progettata nell'ambito spaziale del triennio fissato per il compimento delle espropriazioni.

Era, infatti, evidente, nel collegamento fra dispositivo e motivazione dell'atto amministrativo l'intenzione dell'autore dell'atto di procedere alla *riapprovazione del progetto* e quindi di riconoscere la pubblica utilità dell'opera progettata.

Significativamente al riguardo si richiamava nel provvedimento la legge 7 febbraio 1961 n. 59, il cui art. 34 riconnette alla approvazione dei progetti l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità dell'opera.

Il decreto ministeriale, ove non riconducibile allo schema della riapprovazione del progetto, con conseguente dichiarazione di p.u., sarebbe risultato completamente inutile, mentre l'espressa volontà di perfezionare il procedimento ablatorio, fissando un termine per l'atto finale di espropriazione, non altro poteva significare se non la ricapitolazione e riaffermazione degli atti strumentalmente preordinati ad essa, per riportare il comportamento della P.A. nell'alveo del legittimo esercizio dei suoi poteri, dopo la inutile scadenza dei termini originali, attraverso la riaffermazione della pubblica utilità dell'opera (eseguita).

Ed invero, se si ammette, con la giurisprudenza di questa Corte, che il compimento dell'opera non impedisce la sanatoria *ex post* di quanto compiuto, il nuovo procedimento, e gli atti che li concretano, non possono

essere intesi se non con riferimento alla reale situazione di fatto ed alla intenzione dell'amministrazione di operare una sanatoria e vanno interpretati alla stregua di tale elemento finalistico.

Invece la Corte del merito, a parte la denunciata violazione dei criteri di ermeneutica, si era limitata nella motivazione, ad una affermazione apodittica, senza rilevare che al progetto si faceva comunque (esplicito) riferimento e che la prefissazione di un termine per il completamento delle espropriazioni relative ad una determinata opera presupponeva necessariamente la volontà di dichiarazione della sua pubblica utilità (soprattutto nel contesto fattuale nel quale i due provvedimenti — decreto ministeriale e decreto prefettizio espropriativo — si venivano a collocare).

5. — Sembra al Collegio che le critiche mosse alla sentenza sul punto dell'interpretazione del decreto ministeriale del 1976, da correlare necessariamente a quello precedente del 1968, colgano nel segno, apparendo particolarmente significativa la completa pretermissione di ogni esegesi conservativa, che si imponeva una volta constatato che la lettura dell'atto compiuta dalla Corte del merito lo rendeva assolutamente privo di effetti.

Ed in questo convincimento la Sezione è confortata da un recentissimo precedente della S.U. (sentenza n. 5904/80) nel quale si valorizza il criterio della conservazione dell'atto per avallare un risultato interpretativo antitetico a quello qui considerato, in una situazione di fatto che presente notevoli punti di contatto, vertendosi in tema di espropriazioni autostradali (e cioè proprio dalla sentenza che la difesa dell'espropriata ha richiamato nella parte in cui ribadisce il principio dell'incensurabilità di massima dell'interpretazione degli atti amministrativi, trascurando che nella specie le S.U. hanno avallato la correttezza del procedimento interpretativo incentrato sull'applicazione del principio di conservazione, che aveva portato in quella fattispecie il giudice di merito a postulare la sussistenza del potere espropriativo fondato su dichiarazione di pubblica utilità, integrando la insufficiente dizione del decreto).

Ed è questa possibilità di interpretazione integrativa finalistica che rappresenta il nodo esegetico erroneamente trascurato dalla impugnata sentenza e di cui dovranno fondamentalmente darsi carico i giudici di rinvio nell'affrontare *ex novo* il problema della interpretazione del decreto ministeriale dell'11 febbraio 1976, sulla falsariga delle puntuali notazioni della difesa dell'amministrazione.

Hanno ritenuto le S.U., nella richiamata decisione, che al fine di stabilire se il provvedimento di espropriazione sia stato o non adottato in carenza del relativo potere, in relazione all'inefficacia o meno della dichiarazione di pubblica utilità, per scadenza del termine previsto per l'espletamento della procedura espropriativa e per l'esecuzione dei lavori, il giudice del merito, a fronte di un decreto ministeriale che proroghi il

predetto termine con espresso riferimento solo alle operazioni di esproprio, può ritenere, in applicazione dei principi generali di ermeneutica, e, in particolare, del principio della conservazione degli atti giuridici, che il decreto stesso vada inteso implicitamente riferito anche al termine per l'esecuzione dei lavori, e sia quindi idoneo a prorogare l'efficacia della dichiarazione di pubblica utilità, tenuto conto che l'espropriazione precede normalmente l'inizio dei lavori, e che il termine per questi ultimi non può essere mai inferiore a quello concesso per la prima.

È dunque possibile, oltre la lettera del provvedimento (e piattamente sul piano della letteralità si sono mossi i giudici calabresi), integrare il dispositivo del provvedimento amministrativo da interpretare, per coglierne la intrinseca portata adottando i criteri della globalità e soprattutto, da quello della conservazione ed avendo riguardo alla situazione di fatto su cui tale decreto veniva ad incidere.

Attesi i limiti del giudizio di legittimità, ovviamente la ricostruzione interpretativa non spetta al Collegio ma resta esclusivamente demandata ai poteri di accertamento del giudice di rinvio che dovrà avvalersi di tutti i canoni normativi all'uopo dettati dalla legge, e specificamente di quello della conservazione ex art. 1367 cod. civ. il quale non può essere trascurato quando, in aderenza agli altri criteri, che si impongono alla attenzione del giudice con proprietà logico giuridica, il risultato ermeneutico raggiunto appaia assolutamente inadeguato poiché renderebbe del tutto inutile l'emaneazione del provvedimento in esame.

Anche il Consiglio di Stato, come ricorda in motivazione la decisione n. 5904 del 1980 cit. — ha, del resto, avuto modo di sottolineare che l'atto amministrativo va interpretato alla stregua del significato desumibile della connessione delle sue parti costitutive, e degli elementi, anche extratestuali, posti in evidenza dal procedimento, in modo che possa essere conservato, e spiegare effetti, qualora i motivi su cui si fonda corrispondano ad un interesse pubblico (e sul piano, appunto, dell'extratestualità assume rilievo, nella specie, l'avvenuta esecuzione delle opere di terrifica della strada statale, utilizzando suoli di proprietà della Pucci).

È consapevole il Collegio che la situazione di specie non è puntualmente riconducibile a quella che sta alla base della richiamata sentenza n. 5904/80 (che riguarda da un lato la proroga dei termini e non la loro rideterminazione *ex novo*; e che è intervenuta in positivo, ratificando il procedimento interpretativo seguito dal giudice di merito, mentre qui si tratta di rimettere la causa ad altro giudice che rinnovi il processo interpretativo, nel quale acquista rilievo, a monte della prefissione dei termini, l'approvazione dell'opera).

Tale sentenza appare peraltro esemplare non perché ricalca una identica situazione di specie (è appena il caso di ribadire l'irripetibilità di

ogni procedimento interpretativo che abbia per oggetto uno specifico atto amministrativo), ma perché sottolinea l'imprescindibile ricorso al canone interpretativo della conservazione ammettendo l'integrazione anche rispetto ad elementi fondamentali dell'atto da interpretare.

Alla luce di queste considerazioni di fondo che comportano la astratta possibilità di una soluzione positiva del problema interpretativo che la Corte ha invece ritenuto erroneamente preclusa *a priori*, ed indicando una fondamentale chiave di lettura nell'art. 1367 cod. civ., totalmente pretermesso dalla sentenza impugnata, l'articolazione del motivo, cui si è appena dato rilievo assai ampio, segna chiaramente l'*iter* della impostazione che dovrà essere seguita in sede di rinvio, tenendo conto del parallelismo che è dato riscontrare nelle premesse vuoi del provvedimento del 1968, vuoi di quello del 1976 (in entrambe si richiama la legge n. 59 e con le stesse parole si fa cenno al progetto del 1967, e si considera l'urgenza e la indifferibilità dei lavori sottolineando le numerose deficienze ovviamente destinate ad accrescersi con il passare del tempo, che presentava nel tratto in questione la strada statale n. 481). Né potrà essere trascurata la circostanza che si giustificava l'emanazione del nuovo decreto con la intervenuta scadenza dei termini per il compimento delle opere che occorreva determinare *ex novo* dato che la rifissazione dei suddetti termini ha senso e significato, riferita ad un'opera come quella di specie già eseguita, solo in quanto postula necessariamente il riconoscimento della persistente esigenza di ovviare alla richiamata deficienza della strada, in relazione alla quale era stato redatto un progetto la cui attualità veniva ribadita nel dare atto che occorreva provvedere a nuovi termini (e non alla revisione del progetto, da ritenersi quindi sufficientemente adeguato), nel presupposto implicito che la fissazione di termini si rendesse necessaria per delimitare l'ambito temporale del potere espropriativo correlato alla dichiarazione di pubblica utilità postulata dalla persistente rispondenza del progetto stesso al miglioramento della viabilità nel tratto di strada considerato.

La lettura globale del decreto del 1976 (nel raffronto con quello del 1968 e nella constatazione che la pubblica utilità dell'opera si era già inverata nei fatti, consentendosi una più agevole e sicura circolazione nel tratto di strada rettificato) potrebbe ragionevolmente portare, in aderenza puntuale ai canoni ermeneutici, alla integrazione del dispositivo; secondo il *modulo dell'implicito necessario*, proiettando nel *decisum* le ragioni che indussero l'amministrazione a provvedere sia pure senza tradurre il proprio manifesto intento in formule verbali espressamente idonee a significare la precettività intrinseca del provvedimento.

Indubbiamente sono stati utilizzati modelli e schemi provvedimentali, formalmente inadeguati allo scopo che si voleva raggiungere: ma poiché detto scopo campeggia con assoluta evidenza e si correla alla

indubbia realtà effettuale, vi è un ampio spazio per un procedimento ermeneutico che intenda l'atto oltre la lettera del suo disposto. Comunque, ed è questa notazione sufficiente per disporre la cassazione della sentenza, l'aver trascurato il giudice del merito questi elementi, di fronte ad un risultato interpretativo che svuotava di ogni incidenza il provvedimento ministeriale, comporta, nella rilevazione dell'errore compiuto non utilizzando il canone dell'interpretazione conservatrice, che al suddetto esame delle precedenti si provveda in sede di rinvio.

Il disegno ricostruttivo che la difesa dell'ANAS delinea nel motivo ha quindi una sua intrinseca pregnanza e razionalità presentandosi in sintonia con le norme interpretative la cui violazione addebitata alla Corte d'appello, appare indiscutibile, quantomeno rispetto all'art. 1367 c.c..

Potrebbe quindi ritenersi nel caso di specie che il termine finale, formalmente limitato alla espropriazione, venga a riguardare anche la esecuzione dei lavori (pur in presenza di un *opus* già *perfectum*) quale espediente per innestare il meccanismo della (perdurante) pubblica utilità dell'opera medesima, presupposto necessario per la legittima emanazione del decreto di espropriazione. E quindi non appare logicamente insostenibile che un certo decreto ministeriale, letto nel suo contesto globale, e calato nella realtà della situazione di fatto in ordine alla quale si intendeva provvedere, possa essere integrato *potius ut valeas quam pereat*, nonostante l'espresso riferimento limitato al termine per la espropriazione, manifestando inequivocalmente la volontà della P.A. di portare innanzi il procedimento di ratifica di quanto operato nella prospettiva di una indubbia utilità pubblica dell'opera (risultante inequivocabilmente dall'avvenuta realizzazione), ratificandone la persistenza e consentendo il coronamento dell'iter procedimentale a seguito della (resa possibile) emanazione di un valido ed efficace decreto espropriativo.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 8 gennaio 1981, n. 137 - *Pres. Granata - Est. Battimelli - P.M. Ferraiolo (conf.)*. Ministero delle Finanze (avv. Stato Rossi) c. Valla (avv. Burlando).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estensione - Questione sulla natura agricola o edificatoria dei suoli - Indeducibilità.

(d.P.R. 26 gennaio 1972, n. 635, artt. 26 e 40).

La questione sulla natura agricola o edificatoria di un terreno (al fine della valutazione c.d. automatica), ove non involga questioni sulla validità o l'interpretazione di norme edilizie o urbanistiche è una questione di mero fatto connessa alla estimazione semplice come tale sottratta alla cognizione della Commissione Centrale (1).

(omissis) Ai fini dell'esame sulla fondatezza del ricorso va premesso che dagli atti risulta pacifico che, all'epoca del trasferimento dei terreni, non esisteva alcun piano regolatore né alcuna disciplina legislativa urbanistica relativa ai terreni suddetti; conseguentemente, i problemi di stima del valore dei suoli non involgevano affatto soluzioni di questioni di diritto, ma unicamente questioni di stima pura e semplice. Ne consegue che il primo motivo di ricorso è fondato, essendo tassativamente esclusa, dalla competenza della Commissione Centrale, così prima che dopo la riforma del contenzioso tributario di cui al D.P.R. n. 636 del 1972, ogni questione di semplice estimazione.

(1) Assai importante cambiamento d'indirizzo rispetto alla sent. 25 febbraio 1980, n. 1307, in questa *Rassegna*, 1981, I, 109, con nota di C. BAFILE. Da sottolineare il ritorno alla individuazione dell'area del giudizio di terzo grado con il concetto dell'estimazione, su di che v., di recente, 4 marzo 1981, n. 1240, *retro*, 813, nonché 21 maggio 1981, n. 3329, in questo fascicolo pag. 140.

La Commissione Centrale, con la decisione impugnata, invero, ha implicitamente riconosciuto la propria incompetenza in materia di estimazione semplice (e d'altronde, come giustamente pone in rilievo l'amministrazione ricorrente, ogni discussione in merito alla qualificazione dell'oggetto della controversia come di estimazione semplice o di estimazione complessa era ormai preclusa dal giudicato interno formatosi dopo che la Commissione provinciale, sezione di diritto, adita dai contributi contemporaneamente alla Commissione di valutazione di primo grado, aveva escluso la propria competenza, affermando trattarsi di questione di estimazione semplice, e tale pronuncia, non impugnata, costituiva giudicato fra le parti); peraltro, la Commissione Centrale ha ritenuto di poter eludere il problema, affermando di essere comunque competente, in base alla riforma del contenzioso tributario, a decidere questioni di fatto, e, di conseguenza, a risolvere il problema di fatto costituito dall'accertamento della presenza, *in loco*, di determinate caratteristiche dei suoli tali da farne riconoscere quanto meno la potenzialità ad uno sfruttamento edificatorio.

L'errore di tale proposizione, peraltro, consiste nel non aver tenuto presente che, seppure quelle risolte erano questioni di fatto, si trattava, in sostanza, non delle questioni di fatto attribuite alla competenza di essa Commissione Centrale dall'art. 32 del decreto n. 636, ossia di questioni direttamente influenti sull'accertamento della fondatezza o meno della pretesa tributaria, bensì di questioni di fatto attinenti alla qualificazione di un suolo come edificatorio o agricolo: ossia di questioni di fatto strumentali, comunque, alla soluzione di un problema di semplice estimazione e come tali, quindi, sottratte, proprio in forza della citata norma, alla competenza di essa Commissione. La quale, pertanto, non poteva né doveva risolvere, in concreto, il problema già risolto nelle precedenti fasi di giudizio, ma, in materia di estimazione semplice, doveva limitare il proprio sindacato alle sole questioni di legittimità, o di difetto di motivazione, eventualmente sollevate nel ricorso ad essa Commissione Centrale proposto, rigettando il ricorso ove motivi di impugnazione del genere non fossero stati proposti o risultassero infondati, ed accogliendoli, invece, ove riconoscesse sussistenti difetti di motivazione, o violazione di legge, nella decisione di secondo grado; mai, invece, avrebbe potuto sovrapporre una propria diversa valutazione della situazione di fatto a quella contenuta nella decisione impugnata, risolvendo direttamente una questione di semplice estimazione, quale era quella di accertare la natura agricola o edificatoria di un suolo non in funzione della soluzione di problemi attinenti a vincoli o destinazioni urbanistiche, bensì unicamente in funzione delle caratteristiche oggettive dei terreni stessi e della zona circostante. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 febbraio 1981, n. 857 - Pres. Vigorita - Est. Caturani - P. M. Catalani (conf.). Soldà (avv. Guerra) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amato).

Tributi erariali diretti - Imposte fondiarie - Imposte sui redditi agrari - Allevamento di cavalli da corsa - Non è ricompresa.

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 65).

Non è da ricomprendere nella nozione di reddito agrario, e va quindi considerata come attività di impresa, l'allevamento di cavalli da corsa (1).

(omissis) Con il secondo motivo, denunziandosi violazione e falsa applicazione dell'art. 65 del T.U. sulle imposte dirette 29 gennaio 1958 n. 645 nonché difetto di motivazione, si sostiene che la Commissione Centrale avrebbe errato nel qualificare il reddito del ricorrente come reddito di ricchezza mobile di cat. B (reddito industriale), invece che come reddito agrario, sul presupposto indimostrato che nella specie ricorresse un allevamento di cavalli da corsa.

La censura non può essere accolta.

La Commissione Centrale si è posto il problema consistente nel decidere se l'allevamento dei cavalli in questione rientri o meno nell'esercizio normale dell'agricoltura secondo la tecnica che la governa», giusta il disposto dell'art. 65 del T.U. e lo ha risolto negativamente, considerando che la gestione di un allevamento della proporzione di quella in esame, particolarmente in vista della destinazione degli equini, che non è legata al conseguimento dei fini agricoli, non può rientrare nel concetto di reddito agrario e non può andare quindi esente dall'imposta di R.M., in base all'invocato art. 65.

Tale convincimento — secondo cui il ricorrente ha svolto una attività economica rivolta all'allevamento di cavalli trottatori — è stato confortato dai seguenti rilievi: a) il Soldà negli allegati alla dichiarazione dei redditi, nell'elencare le imposte detraibili, ha detratto dal proprio reddito le imposte di R.M. pagate dalla Scuderia Adige; b) il contribuente ha percepito i premi liquidati dall'U.N.I.R.E., i quali non costituiscono dei contributi per l'incremento generico dell'allevamento equino, ma liquida-

(1) V. in termini Cass. 20 maggio 1969, n. 1755, in questa *Rassegna*, 1969, I, 711. Per altre ipotesi di attività al limite tra impresa agricola e impresa commerciale cfr. 14 dicembre 1979, n. 6520, *ivi*, 1980, I, 603 (per la coltivazione dei funghi); 16 aprile 1973, n. 1075, *ivi*, 1974, I, 715 (per gli ostovivaisti).

zione della quota parte dei premi vinti dai cavalli nelle corse, di spettanza dell'allevatore, anche se non proprietario del Cavallo al momento della corsa.

E poiché è pacifico che l'attività diretta all'allevamento di cavalli da corsa non può essere compresa nell'esercizio normale dell'impresa agricola e pertanto non può considerarsi atta a produrre un reddito di natura agraria, ma va compresa nel quadro economico delle attività industriali e commerciali, produttive di redditi di ricchezza mobile di categoria b) (Cass. 20 maggio 1969 n. 1755), non merita alcuna censura la decisione impugnata che nella soluzione del caso di specie con motivazione ineccepibile si è attenuta agli accennati criteri. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 febbraio 1981, n. 939 - Pres. Falcone - Est. Caturani - P.M. Palladino (diff.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota) c. Vaglio.

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Accertamento di valore - Termine - Registrazione a imposta fissa - Successiva abrogazione con effetto retroattivo della agevolazione - Decorrenza dal pagamento dell'imposta proporzionale.

(R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 7; d.l., 7 agosto 1936, n. 1639, art. 21).

Qualora un atto sia stato registrato ad imposta fissa in base alla legge del tempo e venga successivamente sottoposto ad imposta proporzionale non in via di supplemento ma in conseguenza della abrogazione con effetto retroattivo della norma di agevolazione, il termine di decadenza dello accertamento decorre non già dal pagamento in sede di registrazione dell'imposta fissa, ma dal pagamento dell'imposta proporzionale (1).

(*omissis*) Con l'unico motivo del suo ricorso l'Amministrazione delle finanze, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 21 D.L. 7 agosto 1936 n. 1639 e dell'art. 7 r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269, sostiene che il termine perentorio, previsto dall'art. 21 della citata legge, di un anno dal pagamento dell'imposta di registro per la notifica al contribuente dell'accertamento di valore decorreva, nella specie, non già dal pagamento dell'imposta fissa eseguito dall'atto della registrazione, ma dal successivo pagamento della imposta proporzionale a seguito della

(1) Risoluzione corretta di un caso assai singolare.

sopravvenuta abrogazione con effetto retroattivo della legge che aveva consentito l'applicazione della imposta fissa.

La censura è fondata.

La sentenza impugnata ha affermato che il principio — già accolto da questa Corte (sent. 17 gennaio 1966 n. 238, 13 febbraio 1969 n. 488 15 marzo 1972 n. 749; 25 ottobre 1972 n. 3216) — secondo cui il termine annuale di decadenza, per l'accertamento da parte dell'Amministrazione finanziaria del maggiore valore dei beni sottoposti ad imposta di registro, di cui all'art. 34 del R.D. 30 dicembre 1923 n. 3269, sostituito dall'art. 21 del r.d. 7 agosto 1936 n. 1639, decorre dalla data del pagamento della imposta principale e non da quella del pagamento di una eventuale, successiva imposta suppletiva di registro, sarebbe applicabile anche nel caso — oggetto del presente giudizio — in cui un atto registrato con la sola percezione dell'imposta fissa sia successivamente sottoposto ad imposta proporzionale di registro in dipendenza non già di un iniziale errore dell'Ufficio, ma della sopravvenuta inapplicabilità dell'imposta fissa a seguito della successiva abrogazione con effetto retroattivo delle norme di legge che avevano concretato uno dei presupposti richiesti all'epoca per l'applicazione di quella imposta.

La tesi non può essere condivisa dal Collegio.

La Corte del merito è pervenuta alla soluzione accennata in base ad un duplice ordine di considerazioni: a) l'imposta proporzionale non è l'imposta principale cui l'atto è soggetto ma esplica una funzione integrativa rispetto alla prima tassazione a cui la registrazione ha dato luogo; b) l'art. 7 della abrogata legge di registro del 1923 attribuisce in via del tutto eccezionale il carattere di imposta principale anche all'imposta applicata tardivamente su di un atto registrato, soltanto nel caso in cui questa venga pretesa su di un atto già registrato per errore gratuitamente.

Può subito osservarsi, invertendo l'ordine delle suddette argomentazioni che l'art. 7 citato non reca alcun contributo alla tesi accolta dalla impugnata sentenza, giacché esso prevede una fattispecie in cui, essendo immutata la disciplina giuridica del rapporto tributario, si è ritenuto opportuno far salvo alla Amministrazione il potere di procedere allo accertamento di maggior valore nonostante l'errore dell'Ufficio circa la presunta gratuità dell'atto.

Nel caso in esame invece trattasi di risolvere un problema di successione di leggi nel tempo e la relativa soluzione può essere agevolata considerando che nello stesso sistema della legge la coincidenza tra registrazione dell'attore e decorrenza del termine per l'accertamento di valore ex art. 21 del d.l. 7 agosto 1936 n. 1639 non è assoluta e non si verifica allorché non essendoci stato — sia pure per errore dell'Ufficio — un pagamento dell'imposta all'atto della registrazione, non poteva ovviamente

decorrere il termine perentorio in questione ai fini del giudizio di congruità dei valori imponibili dalla legge devoluto all'Amministrazione finanziaria.

Ma la Corte di appello è caduta in errore anche in base all'argomentazione sub *a*) non avendo posto mente al fatto che l'abrogazione con efficacia retroattiva della legge che aveva consentito la soggezione dell'atto all'imposta fissa di registro pagata al momento della sua registrazione, aveva nella specie eliminato dal mondo giuridico la originaria pretesa dell'Amministrazione, alla quale si era sostituita *ope legis* la pretesa attinente al pagamento dell'imposta proporzionale di registro, cui esclusivamente l'atto doveva ritenersi soggetto.

Vero è che la legge (art. 7 dell'abrogata legge di registro) qualifica — sia pure implicitamente — come imposta principale l'imposta richiesta al momento della registrazione dell'atto, ma ciò è strettamente connesso al principio (art. 91 della stessa legge) secondo cui « per gli atti tra vivi il pagamento della tassa deve essere contemporaneo alla registrazione e risultare da questa ». Quando invece si realizza *ope legis* una fattispecie del tutto diversa per cui si verifica uno sganciamento della registrazione del pagamento dell'unica imposta (proporzionale nella specie) cui l'atto è soggetto, non vi è motivo per negare al tributo richiesto dall'amministrazione il carattere di imposta principale. Il che trova conferma anche ragionando per esclusione, sulla base delle nozioni di imposta complementare e imposta suppletiva, che non ricorrono per il tributo in esame.

Né può sostenersi che in tal modo l'efficacia retroattiva della legge sopravvenuta verrebbe a travolgere una decadenza ormai verificatasi sotto l'impero della legge precedente, poiché non può discorrersi della decadenza da un diritto che sotto l'impero della legge anteriore non poteva essere esercitato dal soggetto, non essendo logicamente ammissibile un giudizio, di congruità rispetto alla imposta fissa cui l'atto era, all'epoca, soggetto in base alla legge che lo regolava e non in virtù di un errore dell'Amministrazione.

Devesi quindi concludere che allorquando un atto registrato con la sola percezione dell'imposta fissa in base alla legge del tempo, sia successivamente sottoposto ad imposta proporzionale di registro in dipendenza non già di un iniziale errore dell'Ufficio ma della sopravvenuta inapplicabilità dell'imposta fissa a seguito della successiva abrogazione con effetto retroattivo delle norme di legge che avevano concretato uno dei presupposti occorrenti per l'applicazione di quella imposta, il termine di decadenza per l'accertamento di valore ex art. 21 del d.l. 7 agosto 1936 n. 1639 decorre non già dal pagamento, in sede di registrazione, dell'imposta fissa, ma dal successivo pagamento dell'imposta proporzionale di registro cui l'atto è retroattivamente soggetto in maniera esclusiva (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 28 marzo 1981, n. 1786 - Pres. Sandulli - Est. Martinelli - P. M. Cecere (diff.) Savio (avv. Uckmar) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alla Commissione centrale - Domande ed eccezioni non riproposte con le deduzioni del resistente - Devono essere esaminate d'ufficio - Art. 346 c.p.c. - Inapplicabilità.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 25 e 27; c.p.c. artt. 190 e 346).

Le eccezioni e difese riproposte dalla parte resistente nel procedimento innanzi alla Commissione centrale con la memoria di cui all'art. 29 del d.P.R. n. 636/1972 debbono essere esaminate anche se non contenute nelle deduzioni di cui all'art. 25 (1).

(omissis) Tuttavia, la pronuncia impugnata merita censura sotto altro profilo.

Infatti, è fondata la censura prospettata nel terzo mezzo, con la quale si rimprovera alla decisione *de quo* di non aver proceduto all'esame delle difese dei contribuenti, dichiarate assorbite nella pronuncia di II grado (che aveva accolto il ricorso dei contribuenti con riferimento a questioni aventi carattere pregiudiziale), ritenendole precluse in quanto non riproposte nelle deduzioni di cui all'art. 25 IV comma d.P.R. 29 ottobre 1972 n. 636, ma soltanto, formulate nella memoria illustrativa di cui all'art. 27 d.P.R. citato.

La fondatezza di tale censura è evidente, ove si consideri che questa Corte già in precedenza (cfr. Cass. Sez. I, 6 marzo 1980 n. 1500) ha affermato che l'art. 346 cod. proc. civ., non richiamato in modo espresso dal

(1) La pronuncia desta molta perplessità. Innanzi tutto non può essere condivisa l'affermazione che nessuna norma o principio del rito civile non contenuto nel primo libro del cod. proc. civ. sia inapplicabile al procedimento innanzi alle commissioni; i principi in materia di impugnazione non sono meno fondamentali di tante regole del primo libro.

La statuizione della sentenza è affidata alla duplice affermazione che in ogni caso debbono essere riesaminate d'ufficio tutte le eccezioni e difese indipendentemente dalla riproposizione e che comunque la memoria presentata per l'udienza (art. 29) non ha la funzione strettamente difensionale tipica della comparsa conclusionale (art. 190 cod. proc. civ.), ma può contenere, data la concentrazione del procedimento, anche nuove eccezioni e difese.

Sul primo punto sembra evidente che il principio enunciato nell'art. 346 cod. proc. civ. sia essenziale a qualunque impugnazione; non si può ragionevolmente pretendere che il giudice sia tenuto a spingere il suo esame al di là di quanto la parte intende devolvere al suo esame. Le eccezioni rigettate ed assorbite devono essere riproposte, anche se non nella forma dell'impugnazione incidentale, quando la pronuncia sia stata egualmente favorevole.

d.P.R. n. 636 del 1972 (il quale fa riferimento esclusivamente alle norme del primo libro del cod. proc. civ.) non può trovare applicazione nel giudizio innanzi alle Commissioni tributarie, di guisa che le eccezioni, e a maggior ragione le mere difese, rigettate od assorbite nella pronuncia favorevole alla parte, non debbono essere espressamente riproposte da quest'ultima con atto di impugnazione incidentale, né con qualunque altro processuale, ivi compreso quello previsto dall'art. 25 IV comma d.P.R. cit., dovendo le medesime essere rilevate di ufficio dal giudice dell'impugnazione nell'ambito delle statuizioni investite dall'impugnazione. Peraltro, va rilevato che la memoria di cui all'art. 27 legge cit., non può, del tutto, essere assimilata, stante la sua particolare struttura e funzione, alla comparsa conclusionale e alla memoria, previste dall'art. 180 cod. proc. civ., le quali, avendo natura meramente illustrativa delle difese, non possono contenere la proposizione di nuove eccezioni e difese. Tale principio non può ritenersi in alcun modo vulnerato dalla considerazione che per il giudizio innanzi alla Commissione Centrale non sia contemplato il richiamo all'art. 19 IV comma, come, invece, è previsto per il procedimento innanzi alla Commissione di II grado. Infatti, tale limitazione opera, in modo esclusivo, con riferimento alla possibilità di proposizione di motivi aggiuntivi, ma non pone alcuna discriminazione in ordine alla loro natura. Inoltre, non può non rilevarsi che il richiamo alle norme del codice di procedura civile, per quanto riguarda il procedimento innanzi alle Commissioni Tributarie, fa esclusivo riferimento alle norme del primo libro del codice di procedura civile, cosicché, stante la diversità ontologica e funzionale esistente tra i due procedimenti, non può trovare applicazione nel giudizio tributario l'art. 346 cod. proc. civ.

Non avrebbe senso il principio della devoluzione e la necessità della motivazione dell'impugnazione se poi (per la parte resistente) si afferma la regola che il giudice deve esaminare d'ufficio le domande e le eccezioni non riproposte.

Ancor meno persuade la seconda proposizione.

Le deduzioni ex art. 25 hanno la precipua funzione di determinare l'ambito del giudizio d'impugnazione per consentire all'altra parte di esercitare le sue difese. Sarebbe manifestamente pregiudizievole per il diritto di difesa la possibilità della proposizione di domande ed eccezioni con la memoria ex art. 29. E ciò particolarmente nel procedimento innanzi alla Commissione centrale nel quale lo scambio degli atti che delimitano i termini dell'impugnazione deve avvenire presso la segreteria della commissione di secondo grado, proprio perché il laborioso ritiro della copia della memoria che viene depositata presso la Commissione centrale può anche essere trascurato senza grave pregiudizio. Non esiste poi la possibilità di chiedere un rinvio della discussione ex art. 19 ultimo comma.

L'unicità dell'udienza e la concentrazione non giustificano la conclusione che la memoria ex art. 27 non abbia natura di mero svolgimento difensivo di conclusioni anteriormente presentate. Al contrario non può essere resa inutile la presentazione delle deduzioni ex art. 25.

Lo stesso carattere di concentrazione processuale che assume il procedimento innanzi alle Commissioni Tributarie, il cui svolgimento tende, in via normale a coincidere con un'unica udienza, a diversità di quanto avviene per il processo civile, fa ritenere, sul piano logico e giuridico, che pure la memoria illustrativa di cui all'art. 29 legge citata (così come quella prevista dall'art. 27 in ordine alla quale non possono sorgere dubbi di sorta), che viene formulata per questa unica udienza (normalmente non seguita da altre), non debba assumere quel carattere restrittivo proprio degli atti previsti dagli artt. 190 e 359 cod. proc. civ.

Alla luce del suesposto principio emerge in modo chiaro l'errore in cui è incorsa la Commissione centrale, allorché, affrontando e risolvendo la questione giuridica circa la possibilità di costituzione di società semplice o in nome collettivo con la partecipazione, quale socia di una persona giuridica, ha ommesso di esaminare le eccezioni e difese dei contribuenti dirette ad escludere che nella fattispecie concreta, rientrando nell'ipotesi normativa di cui all'art. 81 t.u. abrog. n. 645 del 1958 (soggetto non tassabile in base a bilancio), concorressero il presupposto soggettivo dell'intento speculativo, e quello dell'incremento patrimoniale, ritenendo, in modo erroneo, dette eccezioni e difese precluse, in quanto non riproposte dai contribuenti nelle deduzioni di cui all'art. 25 d.P.R. cit., ma, soltanto, con la memoria illustrativa (ex art. 27 IV comma). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 1° aprile 1981, n. 1850 - Pres. Sandulli - Est. Gualtieri - P.M. Silocchi (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Salimei) c. Lancellotti (avv. Marrullo).

Tributi (in genere) Contenzioso tributario - Giudicato parziale - Statuizione che costituisce il necessario presupposto di altra - Impugnazione - Si estende - Impugnazione sull'accertamento del reddito - Si estende alla statuizione sulle sanzioni per infedele dichiarazione.
(C.p.c., art. 329).

L'impugnazione parziale comporta acquiescenza alle parti della pronunzia non impugnata soltanto quando le diverse parti siano tra loro indipendenti in modo che l'una possa passare in giudicato separatamente dall'altra, non anche quando la parte non impugnata ha per necessario presupposto o antecedente logico-giuridico la parte impugnata; conseguentemente ove l'Ufficio abbia impugnato una decisione che riduce l'ammontare del reddito chiedendo la conferma dell'accertamento, non si verifica acquiescenza sulla parte della decisione che dichiara non dovute le sanzioni per infedele dichiarazione (1).

(1) Decisione da condividere che fa esatta applicazione di principi generali.

(*omissis*) Con l'unico motivo, denunciando falsa applicazione dell'articolo 329 cod. proc. civ. e violazione degli artt. 245 e 248 t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, l'Amministrazione ricorrente deduce che ha errato la Commissione Tributaria Centrale, nel riformare le decisioni rese dalla Commissione di secondo grado in sede di rinvio, dichiarando non dovute le soprattasse sul rilievo che avverso la mancata pronuncia, da parte della Commissione distrettuale, sull'applicabilità delle soprattasse, l'Ufficio avrebbe dovuto proporre appello e che, in difetto di tale impugnativa, si sarebbe verificata sul punto acquiscenza, a norma dell'art. 329 cod. proc. civ. Invero la Commissione non avrebbe considerato il carattere accessorio della soprattassa per infedele dichiarazione rispetto all'accertamento del reddito. La censura è fondata.

Questa Corte ha affermato che, in caso di impugnazione parziale, l'acquiscenza alle parti non impugunate della sentenza si verifica soltanto quando le diverse parti di questa, non essendo astrattamente connesse e collegate tra loro e concernendo questioni che potrebbero in astratto essere decise in separati giudizi, siano tra di loro indipendenti, in modo che l'una possa sussistere (e passare in giudicato) venendo meno l'altra, ma non anche quando una parte della sentenza costituisca una conseguenza dell'altra, cioè una situazione che abbia per necessario presupposto la statuizione impugnata ovvero ne costituisca essa medesima l'antecedente logico-giuridico (cfr. sent. 24 gennaio 1979, n. 533; 4 giugno 1979, n. 3151; 6 marzo 1974, n. 599; 9 luglio 1973, n. 1980; 3 ottobre 1972, n. 2829, ed altre).

Nell'ambito di tali principi questa Corte ha anche ritenuto che capo di pronuncia suscettibile di formare oggetto di giudicato è quello che risolve una questione controversa avente una propria individualità ed autonomia sì da integrare astrattamente una decisione del tutto indipendente e che, per converso, l'autonomia non sussiste quando si verta in tema di presupposto necessario di un unico capo di pronuncia, e che, quindi, esso concorra a formare (sent. 16 ottobre 1976, n. 3498).

Nella specie, la questione della soprattassa, prevista dall'art. 245 t.u. I.I.D.D. del 1958 per infedele dichiarazione, la quale discende direttamente dalla legge ogni qualvolta si sia in presenza di un imponibile definitivamente accertato che superi di un quarto quello dichiarato, trova il suo presupposto necessario sotto il profilo logico e giuridico, nella questione dell'accertamento definitivo del reddito; del pari, la questione della inapplicabilità delle sanzioni, prevista dall'art. 248 del citato t.u. per il caso che l'obbligo di dichiarazione fosse fondatamente contestabile per obiettiva incertezza sull'esistenza dei presupposti dell'obbligazione tributaria, ha il suo antecedente logico-giuridico proprio nella questione della infedele dichiarazione e quindi, dell'accertamento definitivo del reddito.

Orbene, l'Ufficio finanziario notificò al contribuente le decisioni della Commissione distrettuale con le quali era stato ridotto l'ammontare del presunto reddito accertato, e chiese alla Commissione provinciale la conferma degli accertamenti.

In tale situazione, il problema dell'applicabilità o meno della soprattassa ex art. 244 e 248 poteva porsi soltanto sulla premessa di detta conferma.

In conclusione, l'Ufficio, chiedendo alla Commissione Provinciale la conferma degli accertamenti, con ciò stesso domandò anche la conferma dell'applicazione della conseguente soprattassa, il che esclude che si fosse verificata l'acquiescenza parziale ritenuta dalla sentenza impugnata. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 13 aprile 1981, n. 2180 - Pres. Marchetti - Est. Pannella - P. M. Minetti (diff.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Viola) c. Soc. Comcarbo (avv. Vaccaro).

Tributi (in genere) - Accertamento tributario - Notificazione - Persona giuridica - Consegna a persona rinvenuta presso la sede - Si presume incaricata della ricezione dell'atto.

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

La persona rinvenuta presso la sede di una persona giuridica e che abbia ricevuto la consegna dell'atto, si presume addetta alla sede anche nel caso che la persona giuridica abbia la sua sede in comune con altro soggetto. Per vincere la presunzione al fine di invalidare la notificazione occorre dimostrare con prova rigorosa non solo l'inesistenza di un vero e proprio rapporto di dipendenza, ma anche l'inesistenza di un qualsiasi rapporto (1).

(*omissis*) La Corte di Appello di Roma dedusse la nullità delle notifiche dell'avviso di accertamento di reddito e della relativa cartella esattoriale, eseguite nelle mani di Nicola D'Ambrosio, sulla considerazione che esso consegnatario non era dipendente della s.r.l. Comcarbo, destinataria degli atti, così come risultava pacifico tra le parti e dall'esame dell'inserito processuale.

Aggiunse, poi, che non era stato provato né che il D'Ambrosio fosse un dipendente dello studio Pacaccio (nella decisione della Commissione

(1) Decisione esatta e saggia; cfr. Cass. 10 luglio 1979, n. 3959, in *Giust. Civ.*, 1980, I, 1550. La Giurisprudenza in materia resta sempre incerta: non è pacifica la soluzione che si dà alla questione analoga della persona di famiglia non convivente (Cass. 26 aprile 1979, n. 2416, in questa *Rassegna*, 1979, I, 750).

provinciale si dà atto che quegli eseguiva soltanto lavori saltuari per conto del Pacaccio) né che la soc. Comcarbo, avesse eletto domicilio presso quello studio, per dedurne un rafforzato convincimento della suddetta nullità.

Contro tale pronuncia l'Amministrazione delle Finanze con un solo motivo — art. 360 n. 4 cod. proc. civ. — denuncia un errore in procedendo, relativo ad erronea applicazione dell'art. 145 cod. proc. civ., in combinato disposto con gli artt. 38 t.u. n. 645/1958 e 160 cod. proc. civ.

Sostiene che il precetto legislativo, insito nella locuzione « persona addetta alla sede » ebbe puntuale realizzazione con la consegna degli atti a Michele D'Ambrosio, sia perché fu rinvenuto nella sede della soc. Comcarbo; sia perché egli, qualificandosi impiegato, indicò un rapporto di servizio con la società stessa, sia perché la soc. Comcarbo aveva eletto domicilio fissando la sua sede presso lo studio del commercialista dott. Roberto Pacaccio, del quale il D'Ambrosio era dipendente.

La censura deve ritenersi fondata.

Questa Corte (Cass. 21 dicembre 1971 n. 3729 - Cass. 10 luglio 1979 n. 3959) ha deciso che la notifica di atti fatta a persona giuridica nella sede sociale, con consegna del documento a persona che si trova nella sede medesima, deve ritenersi validamente eseguita, sulla presunzione che la persona consegnataria sia addetta alla sede della società, anche se da questa non dipendente.

Il principio trova conforto in una presunzione legale relativa, che nell'ipotesi di notificazione alle persone giuridiche (art. 145 cod. proc. civ.), si rinviene nella locuzione normativa: « consegna dell'atto a persona addetta alla sede ».

Questa espressione postula la necessità della conoscenza di fatti noti, cui si collega, per normale e ragionevole consequenzialità logica, l'esistenza di altri fatti, dai quali scaturisca l'effetto giuridico finale, quale è la qualificazione di « incaricato alla ricezione dell'atto » nella persona fisica, alla quale viene consegnato materialmente il documento contenente l'atto stesso.

È di tutta evidenza che quanto più e diversi sono i fatti noti, purché precisi e convergenti, tanto più si allargano le ipotesi dei fatti ignorati ciascuna delle quali può anche autonomamente condurre all'affermazione della qualificazione suindicata.

È quanto si è verificato nella fattispecie in esame.

Secondo quanto hanno accertato i giudici del merito la s.r.l. Comcarbo aveva trasferito la sua sede negli stessi locali in cui trovavasi lo studio professionale del dott. Roberto Pacaccio, commercialista; in quei locali fu rinvenuto Nicola D'Ambrosio; che per ben due volte accettò la consegna degli atti dichiarando di essere impiegato.

Orbene, alcune delle ipotesi logiche riconducibili a tali fatti possono essere le seguenti: *a)* che il D'Ambrosio fosse un dipendente della s.r.l. Comcarbo; *b)* che fosse un dipendente anche ed esclusivamente del dott. Pacaccio; *c)* che sussistesse un'organizzazione comune tra lo studio professionale e la soc. Comcarbo; *d)* che comunque vi fosse un vincolo di servizio o di collaborazione tra il D'Ambrosio, il dott. Pacaccio e la soc. Comcarbo, tale da abilitare il primo a qualificarsi impiegato e ad accettare la consegna degli atti, promiscuamente, sia per l'uno che per l'altra.

L'attendibilità di ciascuna di queste ipotesi, che riposa anche sui principi della correttezza e dell'affidamento, imponeva alla soc. Comcarbo — stante l'inversione dell'onere della prova — di dimostrare non soltanto che il D'Ambrosio non era suo dipendente, come sembra abbia fatto, ma di provare anche quelle circostanze che, escludendo tutte le ipotesi suindicate, valessero a negare il fatto presuntivo finale della idoneità del D'Ambrosio ad accettare la notificazione degli atti.

È in questa insufficienza di indagine del giudice di merito che va riscontrato il vizio della sentenza impugnata: nel senso che, nonostante la mancanza di una prova completa rigorosa e contraria alla presunzione della validità della notifica, esso giudice ha dichiarato la nullità della notifica stessa.

Pertanto, la sentenza va cassata con rinvio della causa ad altra sezione della Corte di Appello di Roma, che si uniformerà al principio di diritto secondo il quale: nell'ipotesi di notificazione di atti a persona giuridica, la cui sede è fissata in locali utilizzati in comune con altre società, con uno studio professionale, se il documento è consegnato nelle mani di persona che si qualifica impiegato e accetta la consegna, per vincere la presunzione legale che trattasi di persona addetta alla sede occorre una prova completa e rigorosa atta ad escludere non solo l'esistenza di un rapporto di dipendenza tra la società destinataria dell'atto e la persona fisica consegnataria del documento, ma altresì, l'esistenza di qualsiasi rapporto in base al quale l'atto notificato venga portato a conoscenza della persona giuridica destinataria. (*omissis*)

I

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 maggio 1981, n. 2704 - Pres. Vigorita - Est. D'Orsi - P.M. Antoci (conf.) La Mesa c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Salimei).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Ricorso cumulativo - Ammissibilità.

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Termine - Art. 327 c.p.c. - Mancata partecipazione al giudizio per nullità delle comunicazioni - Inapplicabilità.

(C.p.c. art. 327; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 27).

È ammissibile un solo ricorso per cassazione contro più decisioni della Commissione centrale quando risulti con chiarezza l'oggetto dell'impugnazione in relazione a tutte le decisioni (ipotesi di impugnazione di tutte le decisioni omogenee riferite a diversi periodi di imposta) (1).

Il termine di un anno dalla pubblicazione della decisione della Commissione centrale non è applicabile, secondo quanto dispone l'art. 327 cpv. cod. proc. civ., quando il ricorrente dimostri di non aver partecipato al processo a causa della nullità della comunicazione della data dell'adunanza della Commissione (nella specie era stata data una sola comunicazione a più parti aventi diverso domicilio) (2).

II

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 giugno 1981, n. 3756 - Pres. Sandulli - Est. Corda - P.M. Morozzo Della Rocca (conf.). COMARPEL c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Salinei).

Tributi (in genere) - Contenzioso Tributario - Ricorso per cassazione - Ricorso cumulativo - Inammissibilità.

È inammissibile un unico ricorso per cassazione contro distinte decisioni della Commissione centrale (3).

I

(omissis) I due ricorsi vanno riuniti, in quanto proposti avverso le medesime decisioni.

Essi sottopongono innanzi tutto a questa Corte alcune questioni di carattere preliminare.

La prima riguarda l'ammissibilità dei ricorsi stessi, in quanto ciascuno di essi censura cinque decisioni della Commissione tributaria cen-

(1-3) Sul ricorso cumulativo intervengono due pronunzie in netto contrasto. Sembra prevalente l'orientamento che nega l'ammissibilità (Cass. 14 febbraio 1980, n. 1061, in questa *Rassegna*, 1981, I, 99).

La seconda massima fa applicazione dell'art. 327 cod. proc. civ. del quale deve ormai ritenersi operante l'intero testo. Per l'essenzialità della comunicazione della data dell'adunanza della Commissione centrale e del relativo termine v. la sentenza 2 luglio 1981, n. 4287, in questo fascicolo pag. 155.

trale di identico contenuto, relative all'assoggettabilità all'imposta di ricchezza mobile di pretesi redditi di interessi relativamente agli anni 1961, 1962, 1963, 1964 e 1965.

Allorché il soccombente impugni per cassazione con un unico ricorso più decisioni emesse in diversi processi, occorre distinguere l'ipotesi in cui non sia possibile desumere con certezza avverso quale decisione si rivolgano i motivi di impugnazione, da quella in cui tale incertezza non sussista e appaia chiaro il rapporto tra decisioni impugnate e censure. Solo nel primo caso il ricorso è inammissibile, laddove nel secondo il ricorso è ammissibile, pur sussistendo una contravvenzione alla legge sul bollo e residuando, ai sensi dell'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642, a carico del cancelliere l'obbligo di trasmettere copia autentica dell'atto all'Ufficio del registro.

Nella specie il contenuto dei ricorsi è chiaro e investe tutte e cinque le decisioni della Commissione centrale. Sotto tale profilo i ricorsi sono pertanto ammissibili.

La seconda questione riguarda la tempestività delle impugnazioni. Essa nasce dal fatto che, mentre le decisioni emesse il 18 febbraio 1977 sono state depositate il 5 aprile 1977, i ricorsi per cassazione sono stati notificati il 15 e il 18 dicembre 1978, entro i sessanta giorni dalla notifica dell'estratto delle decisioni avvenuta il 18 ottobre 1978, ma oltre l'anno dal deposito delle decisioni stesse.

Va in proposito precisato che questa Corte ha già affermato che la disposizione dell'art. 327 cod. proc. civ., secondo cui l'impugnazione non può essere più proposta dopo il decorso di un anno dalla pubblicazione della sentenza, si applica anche al ricorso per cassazione avverso le decisioni dei giudici speciali (allorché il sistema proprio di esse preveda forme di pubblicità analoghe a quelle che il codice di procedura civile stabilisce per le sentenze dei giudici ordinari).

Il principio inizialmente enunciato con riferimento alle decisioni del Consiglio di Stato (sentenze 26 gennaio 1978 n. 351; 17 febbraio 1979 n. 1050) è stato riaffermato anche con riferimento alle decisioni della Commissione tributaria centrale (sentenza 21 luglio 1979 n. 4373).

Nella specie, però, la questione è superata dal fatto che l'art. 327 cod. proc. civ. deve trovare applicazione nella sua interezza, anche, cioè, nel secondo comma, relativo all'inapplicabilità del termine (lungo) quando la parte che non ha partecipato al processo dimostri di non aver avuto conoscenza del processo medesimo per nullità della citazione o della notificazione.

Ed è proprio questo il caso di specie.

Infatti con il primo mezzo Sebastiano La Mesa, Gaetano La Mesa, Emanuele La Mesa e Sebastiano Lo Pizzo lamentano la violazione dell'art. 27 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, anche in relazione all'art. 327

cod. proc. civ., e sostengono di non aver avuto comunicazione della data di discussione dei ricorsi e di non aver potuto conseguentemente presentare memorie.

Essi documentano la loro asserzione con la produzione della busta recante cumulativamente i nomi dei tre La Mesa e contenente un unico avviso dell'udienza intestato a Sebastiano La Mesa.

Orbene, posto che la produzione di tali documenti è possibile (art. 372 cod. proc. civ.) perché si tratta di documenti relativi alla nullità della sentenza impugnata e all'ammissibilità del ricorso, questa Corte ritiene che dal loro esame appare la fondatezza della doglianza.

L'art. 27 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, sulla revisione della disciplina del contenzioso tributario, prescrive nel terzo comma che la data fissata per la decisione del ricorso davanti alla Commissione tributaria centrale deve essere comunicata alle parti almeno sessanta giorni prima. Queste (art. 27, quarto comma) possono prendere visione del fascicolo e depositare in segreterie memorie fino a trenta giorni prima della data fissata per la decisione e repliche fino a dieci giorni prima. Le parti, inoltre (art. 27, sesto comma) hanno diritto di conoscere la composizione della sezione e possono proporre istanza di ricusazione fino al giorno prima della data fissata per la decisione.

Nel caso di pluralità di parti, secondo i principi generali discendenti dagli artt. 136 e segg. cod. proc. civ., ciascuna di esse ha diritto ad avere la comunicazione, dovendosi negare tra coobbligati l'esistenza di una sorta di reciproca rappresentanza processuale (cfr. Corte Cost. 16 maggio 1968 n. 48).

Nella specie, invece, come si è detto, la segreteria della Commissione Tributaria centrale inviò ai ricorrenti un'unica busta intestata ai tre La Mesa recante un indirizzo con tre numeri civici, per altro in parte inesatti, e contenente un unico avviso intestato a La Mesa Sebastiano. Viceversa era necessario che ciascuno dei contribuenti ricevesse l'avviso della data fissata per la decisione.

La mancanza di tale avviso, cui è seguita la mancata esplicazione di attività difensiva da parte di quattro dei cinque contribuenti davanti alla Commissione tributaria centrale, ha comportato la nullità delle decisioni della commissione medesima. (*omissis*)

II

(*omissis*) Il ricorso è inammissibile perché proposto, con un unico atto, contro due distinte decisioni, relative a due distinti procedimenti.

L'inammissibilità del ricorso, in tal modo proposto, è stata ripetutamente affermata dalle Sezioni Unite di questa Corte Suprema (sentenza 28 aprile 1975 n. 1616 e 25 maggio 1971 n. 1537), con la precisazione che la legge processuale regola i casi in cui, ad iniziativa della parte, può

essere iniziato un giudizio unico rispetto a domande separate (casi di litisconsorzio: articoli 102 e 103 cod. proc. civ.), oppure due giudizi separati possono essere riuniti per provvedimento del giudice (articoli 273, 274 e 350) o in caso di intervento; e che, pertanto, fuori di questi casi specifici, non rientra nei poteri della parte il dar luogo, inizialmente, ad *unico giudizio*, così come in corso di causa non può, di sua iniziativa, provocare la riunione di giudizi separati.

È ben vero, peraltro, che da tale impostazione si è discostata la successiva sentenza 6 novembre 1976 n. 4037, la quale ha affermato che l'inammissibilità del ricorso per cassazione contenuto in un unico atto e diretto contro sentenze pronunciate in giudizi autonomi e diversi, vertenti fra le stesse persone, deve essere esclusa ogni qualvolta siano osservati i termini e gli altri oneri sanciti dalla legge, quali, tra gli altri, quello relativo all'effettuazione dei depositi per il caso di soccombenza (allora prescritto) in numero e di importo corrispondente alle sentenze denunciate. E ciò con la precisazione che, in tale caso, alla eventuale violazione del bollo (art. 13 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 642) supplisce il rimedio, meramente fiscale, della rimessione degli atti al competente ufficio del registro (art. 31). Non sussistono, però, valide ragioni per seguire questa seconda impostazione, soprattutto perché la sentenza predetta non si è data alcun carico di esaminare gli argomenti giuridici già adottati dalle Sezioni Unite, i quali, per vero, non appaiono facilmente superabili.

Prima della promulgazione della legge 18 ottobre 1977 n. 793 (che, abrogando l'art. 364 cod. proc. civ., ha soppresso l'istituto del deposito per soccombenza), il problema dell'ammissibilità dell'unico ricorso contro più sentenze trovava, nei singoli casi concreti, soluzione negativa sul solo rilievo dell'insufficienza del deposito predetto, essendo pressoché normale l'effettuazione di un solo deposito da parte di chi, pur impugnando più sentenze (pronunciate in giudizi e distinti), presentava un solo ricorso (v., ad es., la sent. 30 maggio 1965 n. 1924). E questa, evidentemente, è la ragione che spiega il motivo della scarsa elaborazione giurisprudenziale sull'argomento.

Numerose, invece, sono le sentenze che affermano l'ammissibilità dell'unico ricorso contro più sentenze emesse, però, nello stesso giudizio (v., fra le tante, le sent. 25 ottobre 1976 n. 3837, 12 agosto 1976 n. 3036 e 29 ottobre 1963 n. 2862); ma proprio dall'argomento addotto per la dimostrazione di tale ammissibilità, incentrato sull'unitarietà del rapporto processuale può sicuramente trarsi spunto per ritenere che quando manchi quel carattere unitario venga meno anche il carattere unitario dell'impugnazione, la cui inammissibilità, quindi, poteva già essere dichiarata anche prescindendo dal rilievo dell'insufficienza dei depositi per soccombenza. È ovvio, infatti, che la parte non può, con unico atto di impugnazione

rispetto a diversi procedimenti, fuori dei casi consentiti dalla legge (come, peraltro, prevedeva il secondo comma dello stesso art. 364 cod. proc. civ.), far sì che la ulteriore trattazione di tali distinti processi avvenga congiuntamente, sovvertendosi l'ordinario andamento dei giudizi.

Più di recente, infine, le stesse Sezioni Unite di questa Corte hanno ribadito il loro orientamento, con la sentenza 9 ottobre 1979 n. 2151, seguite, poi, dalla sentenza 14 febbraio 1980 n. 1061 (I Sez.), relativa, proprio, al caso di un unico ricorso contro due distinte decisioni della Commissione Tributaria Centrale.

A questo consolidato indirizzo il Collegio intende uniformarsi, ritenendo pienamente valide le ragioni giuridiche che lo giustificano. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 7 maggio 1981 n. 2967 - Pres. Marchetti - Est. Martinelli - P.M. Antoci (conf.) - Di Paolo c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Viola).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso alla Commissione centrale - Motivazione - Necessità - Motivazione « per relationem » - Inidoneità.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 25).

Il ricorso alla Commissione centrale è inammissibile se non contiene la enunciazione dei motivi; non soddisfa l'esigenza della motivazione il richiamo ad altro ricorso, nemmeno quando esista una stretta correlazione come nel caso d'imposta di ricchezza mobile e sulle società (1).

(*omissis*) Con il primo e secondo motivo, che stante la loro interdipendenza logica, vanno congiuntamente esaminati, il ricorrente, lamentando la violazione dell'art. 25 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 in relazione

(1) L'esatta pronunzia ha messo in chiaro la diversa rilevanza della motivazione del ricorso alla Commissione centrale rispetto ai motivi del ricorso in primo e secondo grado; per questi era ammesso il ricorso interruttivo, per il ricorso alla Centrale tale possibilità era esclusa. Tale distinzione conserva importanza anche oggi, dopo che con la novella del d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739, è stato eliminato il ricorso interruttivo: la motivazione considerata nell'art. 25 è qualcosa di più dei motivi dell'art. 15 giacché il ricorso alla Commissione centrale è una impugnazione limitata e attraverso i motivi deve poter essere verificata l'ammissibilità del ricorso (Cass. 9 marzo 1981, n. 1316, in questa *Rassegna*, 1981, I, 818).

Corretta deve ritenersi anche la precisazione che il ricorso, che non è necessariamente legato ad altri, non può essere motivato *per relationem* nemmeno nei casi in cui tale motivazione è ammessa per le decisioni pronunciate contemporaneamente.

all'art. 360 n. 3 e 4 cod. proc. civ., censura l'impugnata decisione per aver dichiarato l'inammissibilità del ricorso, sotto l'errato presupposto del difetto di specificità dei motivi, omettendo di considerare che l'art. 25 legge cit. non prevede espressamente tale tipo di inammissibilità; e che, comunque, nel ricorso « de quo » vi era il richiamo « per relationem » ai motivi, formulati, in modo specifico nei ricorsi presentati in ordine alle decisioni della Commissione Tributaria di seconda istanza riguardanti l'accertamento dell'imposta di ricchezza mobile cat. B, attinente allo stesso reddito, che aveva dato luogo all'accertamento dell'imposta sulle società, oggetto della causa in esame.

La censura è destituita di fondamento.

Invero, è principio di carattere generale che l'atto con il quale è proposta l'impugnazione avverso un provvedimento giurisdizionale deve contenere le indicazioni necessarie all'individuazione della statuizione o del « punto » della medesima, investita dall'impugnazione, nonché delle ragioni di diritto e di merito poste a fondamento della censura.

Tale principio anche se in alcune ipotesi di impugnazione non assume carattere rigoroso in ordine alla specificità di motivi, e consente la produzione di nuovi motivi nel prosieguo del giudizio, tuttavia richiede, pur sempre, che i motivi, contenuti nell'atto introduttivo siano idonei ad individuare l'oggetto e la ragione dell'impugnazione.

Tale principio trova applicazione anche per quanto riguarda il ricorso innanzi alla Commissione Tributaria Centrale.

Né può dedursi in contrario che l'art. 25, con il richiamare il secondo comma dell'art. 15, non preveda la inammissibilità del ricorso in caso di mancata indicazione dei motivi. Infatti, pur essendo esatto che la citata disposizione non prevede la inammissibilità in caso di mancata indicazione dei motivi, ciò trova spiegazione nella norma del quarto comma dell'art. 19 (applicabile anche nel procedimento di appello), secondo la quale il contribuente può dedurre motivi ed eccezioni, ancorché non indicati nel ricorso, fino a dieci giorni precedenti la prima udienza. Nel procedimento dinanzi alla commissione tributaria centrale, invece, il secondo comma dell'art. 25 prescrive espressamente la enunciazione dei motivi di ricorso, così che dalla mancata enunciazione non può non derivare (secondo i principi generali) la inammissibilità dell'impugnazione.

Né è possibile accogliere la tesi, secondo la quale la norma deve ritenersi osservata mediante il richiamo « per relationem » ad altri atti, facenti parte dello stesso o di altro procedimento, dovendosi osservare in contrario che l'atto con il quale si propone l'impugnazione (salvo diversa espressa disposizione, che, come già rilevato, nella specie non sussiste) deve essere completo *ex se*; cosicché non può farsi luogo a una sua integrazione con il contenuto di altri atti.

Neppure, « in subjecta materia », possono ricavarsi validi argomenti dall'orientamento giurisprudenziale secondo il quale, in materia di accertamento di redditi rilevanti contemporaneamente a fini dell'imposta di ricchezza mobile e di quella sulle società, è consentita per quest'ultimo tributo, la motivazione *per relationem* con il mero riferimento a quello riguardante l'imposta di ricchezza mobile e alle conclusioni a cui l'organo giurisdizionale sia pervenuto in proposito circa l'accertamento e la quantificazione del reddito. Infatti, tale riferimento in detta ipotesi trova giustificazione nel carattere necessariamente consequenziale che riveste l'accertamento del reddito soggetto a imposta sulle società rispetto all'accertamento dello stesso reddito rilevante ai fini dell'imposta di ricchezza mobile, anche se trattasi di tributi oggettivamente diversi. Nesso questo che, invece, non può avere rilevanza per l'atto di impugnazione, data la ricordata esigenza di completezza dell'atto di impugnazione, e della sua autonomia rispetto ad altri atti del procedimento. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 21 maggio 1981 n. 3329 - Pres. Vigorita - Est. Granata - P.M. Grimaldi (conf.) - Carboni (avv. Gallo) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Estimazione semplice - Fattispecie.

(¹ P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 26 e 40).

Le questioni sulla esistenza e quantificazione del reddito, in quanto rientranti nella estimazione semplice, sono sottratte al giudizio di merito del giudice di terzo grado che, potendo esclusivamente controllare la legittimità della decisione impugnata, è chiamato soltanto a valutare l'astratta idoneità degli indici utilizzati per l'accertamento induttivo (1).

(*omissis*) Con l'unico motivo di ricorso, il Carboni denuncia, in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 cod. proc. civ., omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione circa un punto decisivo della controversia,

(1) Conforme è la sentenza in pari data n. 3330. Sul punto della non deducibilità in terzo grado dell'impugnazione concernente la sostanza dell'accertamento induttivo, mentre è deducibile la questione della legittimità dell'accertamento con il ricorso al metodo induttivo, la giurisprudenza è pacifica (Cass. 10 aprile 1979, n. 2046, in questa *Rassegna*, 1979, I, 719, con richiami).

Merita tuttavia di essere segnalata la sentenza sia perché riporta il problema della delimitazione dei poteri del giudice di terzo grado alla dicotomia estimazione semplice-estimazione complessa e sia perché ricomprende nell'estimazione semplice le questioni relative all'esistenza del reddito; v. sull'argomento anche l'altra sentenza 27 giugno 1981, n. 4185, in questo fascicolo pag. 152.

nonché violazione e falsa applicazione dell'art. 137 t.u. del 1958 n. 645. E sotto un primo profilo rimprovera alla decisione impugnata di avere fatto riferimento, quale indice concreto di capacità contributiva, alla « redditività » delle società cui egli partecipava, dimenticando essere in punto di fatto pacifico che le società stesse non avevano, nell'esercizio dell'anno considerato, realizzato alcun reddito, chiudendo anzi in perdita: orbene, venuto meno questo indice, il semplice riferimento al tenore di vita, non adeguatamente motivato, del contribuente, non avrebbe di per sé legittimato l'accertamento induttivo. Ricorda poi che la Commissione centrale, per superare la proposta le censura di difetto di motivazione addebitata alla Commissione provinciale relativamente alla statuizione con cui questa aveva ritenuto ingiustificata la riduzione dell'imponibile operata dalla Commissione di primo grado, ha affermato che « doveva il contribuente dimostrare la inesistenza e la minore entità del reddito » attribuitogli, e che, avendo egli, nel caso, semplicemente reiterato gli argomenti già esposti e valutati in primo grado, « i secondi giudici... (avevano) implicitamente ritenuto che tali argomenti valessero per quantificare il reddito nella misura da essi determinata ». Obietta il ricorrente che, prima ancora di attribuire siffatto onere al contribuente, è necessario che gli elementi di fatto forniti dall'ufficio per la determinazione sintetica del reddito devono essere di per sé concreti ed attuali, tratti da dati certi e concordanti, laddove non sarebbe soddisfacente a tal fine il semplice riferimento al tenore di vita ed alle partecipazioni societarie, quando come nella specie nulla di concreto sarebbe stato detto sul primo elemento e d'altro canto la partecipazione a società con bilancio in perdita può solo significare l'effetto di una condizione passata e di un benessere non più in atto. Ad avviso del ricorrente, inoltre, la Commissione centrale avrebbe arbitrariamente fornito alla decisione della Commissione provinciale una motivazione facendo riferimento, per implicito e *per relationem*, a quella della Commissione distrettuale, peraltro dimenticando anche che questa aveva determinato il reddito in una misura largamente minore (7 milioni) a quella poi fissata dalla Provinciale (16 milioni).

La complessa censura è infondata.

Essa investe, nella sostanza, problemi di esistenza e di quantificazione del reddito; problemi, quindi, di estimazione semplice, rispetto ai quali il controllo esperibile dalla Commissione centrale è di mera legittimità, e dunque limitato alla sola verifica della motivazione addotta dalla Commissione di II grado a giustificazione della quantificazione da essa medesima adottata. Ed a propria volta il controllo di legittimità demandato a questa Corte Suprema può avere per oggetto soltanto la conseguenza della motivazione addotta sul punto dalla Commissione Centrale.

Alla stregua di tale impostazione, si deve qui l'indagine limitare alla constatazione non essere vero che la Commissione Centrale abbia riconosciuto legittima una motivazione *per relationem*; al contrario essa, valutando la motivazione della Commissione provinciale, come doveva, nel suo complesso, ha ritenuto che questa avesse, sia pure per implicito, apprezzato la idoneità degli « indici », tenuti presenti dai giudici di appello, a condurre alla qualificazione del reddito nella misura dai medesimi stabilita.

Né può dubitarsi della « astratta idoneità » di tali indici (non limitati alle partecipazioni societarie, ma includenti il possesso di una scuderia di cavalli, il possesso di una autovettura di apprezzabile valore, il compimento di viaggi all'estero) a giustificare il metodo sintetico ed i risultati in concreto con esso raggiunti, ove si consideri l'indubbio valore sintomatico che ciascuno di essi, astrattamente riguardato, esplica, ed inoltre si ricordi che i giudici di appello avevano anche sottolineato la qualità di amministratore unico o di accomandatario, rivestita dal Carboni in alcune delle società alle quali partecipava, così mettendo in luce una potenziale fonte di reddito indipendente dalla passività del bilancio. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 4 giugno 1981 n. 3609 - Pres. Granata - Est. Falcone - P. M. Grimaldi (conf.) - Bennati (avv. Carboni Carner) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi erariali diretti - Accertamento - Motivazione - Metodo induttivo - Preliminare verifica analitica dei redditi dichiarati - Non è necessaria.
(T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 137).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Accertamento induttivo - Verifica della idoneità astratta dei fatti indice - Cognizione dei fatti accertati dalle commissioni di primo e secondo grado - Esclusione.
(d.P.R. 26 ottobre 1936, n. 636, art. 40).

Se nell'iter per giungere alla determinazione sintetica del reddito la preventiva verifica analitica del reddito dichiarato rappresenta un momento ineliminabile, questa verifica non deve necessariamente essere portata a conoscenza del contribuente attraverso la motivazione, essendo sufficiente l'esposizione delle ragioni poste a base del criterio induttivo adottato (1).

(1-2) Conformi sono le sentenze in pari data nn. 3610, 3611 e 3612.

Nella casistica ormai ricca della ammissibilità dell'accertamento con metodo induttivo si inserisce una ulteriore precisazione: non è necessario esporre una dimostrazione analitica della inattendibilità della dichiarazione, quando fatti-

Il Giudice di terzo grado (nella specie Corte d'appello), come nell'abrogato sistema il giudice ordinario, ove la contestazione cada sulla legittimità dell'accertamento induttivo, ha soltanto il potere di verificare l'avvenuta specificazione dei fatti indice posti a base dell'accertamento, l'avvenuta contestazione dei medesimi al contribuente e l'astratta idoneità di tali fatti a legittimare nel caso concreto il ricorso al metodo induttivo. Esula dai poteri del giudice di terzo grado estendere l'indagine sulla portata significativa dei fatti indice per delinearne una valutazione e interpretazione diverse da quelle compiute dalle Commissioni di primo e secondo grado e concludere con un apprezzamento difforme (2).

(omissis) Con il primo motivo, il ricorrente censura la sentenza impugnata perché, dopo avere ammesso che intanto può aversi determinazione sintetica del reddito imponibile in quanto sia stata previamente effettuata dall'Ufficio la determinazione analitica (rispetto alla quale i fatti-indice valorizzati lasciano presumere un reddito superiore), ha poi respinto l'impugnativa di nullità degli avvisi di accertamento, per difetto di motivazione al riguardo, affermando che detto presupposto ricorre quando l'Ufficio, ritenuta per analitica la dichiarazione del contribuente, proceda, quindi, alla rettificazione della stessa in via induttiva.

L'art. 137 del d.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645, invece, ad avviso del ricorrente, impone all'ufficio: di verificare che siano state dichiarate tutte le fonti di reddito e tutti i redditi da esse provenienti; di confrontare il tenore di vita del contribuente con il reddito così determinato in via analitica; di quantificare, infine, il reddito sulla base degli indizi di maggior reddito, dando conto di questo *iter* logico nell'avviso di accertamento.

indice affidabili facciano emergere che il reddito presumibile è superiore a quello accertabile analiticamente; in sostanza la motivazione che si richiede è quella essenziale che si basa sui fatti (che è tipica dell'atto amministrativo) non quella argomentativa che è piuttosto caratteristica della sentenza. Per un precedente specifico v. Cass. 5 marzo 1979, n. 1363, in *Riv. Leg. fisc.*, 1980, 216; più in generale sulla ammissibilità (anzi doverosità) della correzione in via induttiva del risultato dell'accertamento analitico, Cass. 2 ottobre 1980, n. 5349, in questa *Rassegna*, 1981, I, 554.

La seconda massima riconferma un concetto ormai ben fermo sul punto della deducibilità innanzi al giudice di terzo grado dell'inadeguatezza dell'accertamento sintetico. È pacifico che può essere dedotta soltanto la nullità dell'accertamento per illegittimo ricorso al metodo induttivo o insufficiente motivazione sul punto (il che si risolve in una questione di applicazione della legge) mentre è preclusa ogni impugnazione sulla sostanza dell'accertamento (che si concreta in una questione di semplice estimazione).

Ma quel che maggiormente interessa è il problema della valutazione della prova; già con la sentenza 9 gennaio 1978, n. 48 (in *Riv. Leg. Fisc.*, 1978, 808)

La sentenza impugnata si presenterebbe, inoltre, non motivata in ordine alla questione se gli avvisi di accertamento contenessero una motivazione idonea a dar conto della sussistenza dei presupposti per l'adozione del metodo sintetico.

La censura sostanzialmente unica — poiché l'addebito di difetto di motivazione è diretto a cogliere, sotto l'aspetto della mancata esposizione delle fasi logico-giuridiche necessarie per giungere dalla dichiarazione dei redditi all'accertamento sintetico di essi, la violazione dei principi che, secondo l'assunto critico, impongono tale *iter* — non è fondata.

L'avviso di accertamento, come risulta dalla sentenza impugnata, non era affatto immotivato, ma conteneva la precisa esposizione di numerosi e specifici fatti-indici della disponibilità da parte del contribuente, dichiaratosi privo di un reddito tassabile, di una capacità economica tale da giustificare la sussistenza di un reddito superiore a quello analiticamente accertabile sulla base degli elementi forniti con la dichiarazione; ciò che era sufficiente, non essendo richiesto, contrariamente a quanto si assume, che l'accertamento contenga la preliminare esposizione della verifica analitica dei redditi dichiarati, seguita dall'indicazione delle ragioni poste a fondamento della determinazione induttiva del reddito (sent. 5 marzo 1979 n. 1363).

L'art. 137 del t.u. cit., nel disporre che se il tenore di vita del contribuente od altri elementi o circostanze di fatto lasciano presumere un reddito netto superiore a quello risultante dalla determinazione analitica, il reddito netto viene determinato sinteticamente con riferimento al tenore di vita del contribuente o ad altri elementi o circostanze di fatto, non pone la regola che il ricorrente assume essere stata violata. Perché, se nell'*iter* per giungere alla determinazione sintetica del reddito la preventiva verifica analitica del reddito dichiarato rappresenta un momento ineliminabile, tuttavia questa verifica può ben essere quella effettuata

era stato messo in luce che al giudice ordinario spettava soltanto una « valutazione logico-giuridica della astratta idoneità dc. fatti contestati al contribuente con esclusione di ogni apprezzamento in ordine alla loro materiale esistenza e portata quantitativa » (nello stesso senso la sentenza 21 maggio 1981, n. 3329 in questo fascicolo pag. 140). La sentenza ora intervenuta va ancora oltre e precisa che al giudice di terzo grado non è consentito l'apprezzamento dei fatti per trarne una valutazione o interpretazione diverse da quelle compiute dalle commissioni di primo e secondo grado; il giudice di terzo grado conosce il fatto per emettere una pronuncia di merito, ma lo assume così come è stato rappresentato nella decisione impugnata. E' questo uno spunto molto rilevante che deve essere collegato con la regola che esclude che il giudice di terzo grado (o almeno la Commissione centrale) possa esercitare poteri istruttori.

La sentenza merita d'essere segnalata anche perché riafferma che i poteri attuali del giudice di terzo grado corrispondono a quelli anteriormente riconosciuti al giudice ordinario: su questo punto si veda anche la già citata sentenza 21 maggio 1981, n. 3329.

dall'ufficio ai fini propri interni di controllo, verifica che non è necessario, poi, portare a conoscenza del contribuente, la cui garanzia di tutela giurisdizionale dei propri diritti non esige la pretesa estrinsecazione di quel momento del procedimento di accertamento. La contestazione dell'accertamento, infatti, nell'ipotesi di cui trattasi, va effettuata con riguardo alla legittimità del metodo induttivo seguito, ed alla congruità del reddito accertato rispetto ai fatti-indici posti a base del criterio (induttivo) adottato, indipendentemente da ogni possibilità di ricorso ad una valutazione analitica, con la conseguenza che se risulti illegittimo il ricorso al metodo induttivo, resta ferma la dichiarazione analitica del contribuente, mentre, se il sistema di accertamento risulta legittimo, ma errato nei risultati, il reddito accertato può essere ridotto, ma sempre in via induttiva (v. sent. 1363 del 1979 cit.).

Con il secondo motivo si addebita, in particolare, alla Corte del merito di aver preso le mosse dall'affermazione di essere chiamata a valutare soltanto idoneità e non la reale esistenza in concreto dei fatti-indice posti a base dell'accertamento sintetico, e di avere, quindi, violato l'art. 40 del d.P.R. n. 636/1972, precludendosi una valutazione che l'avrebbe condotta alla conclusione che la polizza di assicurazione sulla vita e la riserva di caccia a disposizione del contribuente rappresentavano non già « indici di una elevata redditività attuale, ma residui di un'agiatezza oramai passata » e che, nel periodo dal 1966 al 1969, non c'era stata la persistenza di un patrimonio del contribuente con redditività di 100 milioni annui, ma il progressivo vanicarsi di un patrimonio assolutamente improduttivo.

La censura non è fondata.

Come questa Corte ha avuto già occasione di precisare, in materia di imposta complementare, qualora l'amministrazione finanziaria abbia adottato, in sede di accertamento, in luogo del metodo analitico quello sintetico, il potere del giudice ordinario rimane circoscritto all'accertamento dell'avvenuta specificazione dei fatti-indice posti a base dell'accertamento sintetico, dell'avvenuta contestazione dei medesimi al contribuente e dell'astratta idoneità di tali fatti a legittimare nel caso concreto il ricorso al metodo in parola (S.U. 9 gennaio 1978 n. 48). Né, come il ricorrente tenta di accreditare, richiamandosi ad una ulteriore specificazione dell'ambito dei poteri attribuiti al giudice ordinario, è stata denunciata la mancata cognizione dei fatti accertati dalle commissioni tributarie di primo e di secondo grado ai fini di un apprezzamento dei medesimi tale da esaurirsi nel raffronto di essi con la fattispecie astratta dell'accertamento induttivo e nel controllo della correttezza e congruità dell'applicazione fatta di tale accertamento (sent. 30 marzo 1979 n. 1835), perché, in realtà, senza contestare la ricorrenza dei fatti-indice valorizzati in sede di accertamento e l'astratta idoneità di essi a sorreggere l'accertamento in via induttiva, si pretende di addebitare alla sentenza impu-

gnata di non avere compiuto il giudizio sulla portata significativa di quei fatti ai fini dell'entità del reddito accertato, delineandone una valutazione ed interpretazione diverse da quelle compiute dalle commissioni e ad esse riservate, per concludere con un apprezzamento, sotto tale profilo, difforme da quello cui le stesse sono pervenute.

Deve essere, invece condivisa, al riguardo, la conclusione cui è pervenuta la Corte d'appello, di non poter estendere l'indagine sul se quei determinati fatti giustificassero la presunzione di un reddito di cento milioni di lire o più adeguatamente si attagliassero ad una redditività inferiore o comunque diversa, una volta riconosciuto che il procedimento di accertamento sintetico fu legittimamente introdotto secondo il paradigma legislativo.

Con il terzo e quarto motivo, sotto il profilo dell'ulteriore violazione e falsa applicazione degli artt. 37 e 137 del t.u. n. 645 del 1958 (terzo motivo) e degli artt. 37, 29 terzo comma e 40 d.P.R. n. 636 del 1972 (quarto motivo), il ricorrente sostiene che è stato assunto, come idoneo fatto-indice del suo reddito, il possesso di quote od azioni di partecipazione a società collegate, senza procedere ad accertamento analitico del reddito di esse e senza tenere conto che egli aveva dimostrato la sua estraneità a quasi tutte le società in questione. Solo in conseguenza dell'obliterazione di questo materiale probatorio, la Corte d'appello — continua il ricorrente — ha potuto considerare valido per il 1969 un accertamento fondato sul presupposto che il reinvestimento di 600 milioni (realizzati nel 1966 per coprire delle perdite) abbia prodotto un reddito pari ad un sesto del capitale. La stessa Corte — prosegue il ricorrente — ha erroneamente disatteso il motivo di impugnazione della decisione della commissione di secondo grado, in cui « non v'è una sola parola sulla questione delle partecipazioni azionarie » e si accenna (soltanto) alla destinazione di 600 milioni ricavati dalla vendita (nel 1966) di partecipazioni azionarie; è caduta in contraddizione per avere affermato, da un lato, che esso Bennati aveva venduto nel 1966 tutte le sue partecipazioni, realizzando così seicento milioni ed avere supposto, dall'altro, la persistenza, negli anni successivi, di tali partecipazioni; per avere, in altre parole, presunto il reddito derivante dal reinvestimento dei 600 milioni e ritenuto la persistenza delle partecipazioni già vendute.

Le censure che, nel loro nucleo essenziale, muovono da una lettura della decisione della commissione di secondo grado e quindi di quella dei giudici di appello che non ne rispecchia l'esatta portata e, di conseguenza, la coerente ed esatta motivazione sui punti di cui ancora si discute, non possono essere accolte.

La partecipazione del contribuente a società collegate è stata considerata un indice del reddito di cui egli godeva, in connessione degli altri fatti-indice valorizzati; né, ritenuta la legittimità del ricorso all'accertamento induttivo per la presunzione di un maggiore reddito, rispetto

a quello accertabile sulla base degli elementi offerti dalla dichiarazione resa, derivante dal tenore di vita e dagli altri elementi e circostanze di fatto presi in considerazione, poteva essere richiesta in proposito una determinazione analitica.

La commissione tributaria, la cui decisione la Corte d'appello ha confermato con una lunga, articolata e complessa motivazione che, proprio per queste sue caratteristiche, ha potuto offrire il pretesto a spunti critici di apparente consistenza, ha tenuto conto della documentazione presentata dal contribuente per ridimensionare il numero delle partecipazioni azionarie che gli era stato attribuito dall'ufficio, ma ha giudicato che le risultanze di essa non erano tali da elidere le conclusioni cui era giunto l'ufficio, posto che, come lo stesso contribuente riconosce ancora in questa sede, egli aveva dimostrato la sua estraneità « a quasi tutte (cioè non a tutte) le società in questione ».

È decisivo, poi, ricordare che la commissione tributaria di secondo grado, la cui decisione era impugnata per vizio di motivazione ed omesso esame delle questioni sollevate dal Bennati, ha tenuto conto delle (residue) partecipazioni azionarie di lui, precisando che esse non si esaurivano in quelle cui l'ufficio aveva fatto riferimento analiticamente ed in ordine alle quali non era risultata provata la sua asserita totale estraneità, ma ne comprendeva anche altre che erano state da lui cedute soltanto nel 1969.

Non collimano, pertanto, con i risultati cui le commissioni tributarie sono giunte in punto di accertamento dei fatti e delle circostanze da cui hanno induttivamente quantificato il maggior reddito del contribuente, le premesse da cui muovono le censure: che sia stato cioè affermato un reinvestimento nel 1969 della somma di 600 milioni realizzati con le alienazioni di partecipazioni azionarie poste in essere nel 1966 e sia stata ritenuta l'avvenuta vendita delle partecipazioni azionarie nel 1966 per 600 milioni e (contraddittoriamente) la persistenza di tali partecipazioni negli anni successivi.

La commissione di secondo grado e la corte d'appello, hanno, in realtà, tenuto ben distinto il complesso di partecipazioni azionarie di cui il Bennati era titolare e che in gran parte fu da lui alienato nel 1966 (per una cifra da essi giudici non indicata), dall'ulteriore « pacchetto » azionario da lui posseduto nello stesso periodo di tempo (posto che lo stesso ricorrente, sia pure assumendo di avere alienato le partecipazioni nell'anno 1966 per ripianare passività di società in cui era interessato, escludeva che l'operazione fosse avvenuta come disinvestimento in vista di impiego dei capitali ricavati in partecipazioni azionarie diverse dalle prime) e che risultò venduto per un importo di 600 milioni nel 1969, circostanza quest'ultima che le stesse commissioni, le quali ne avevano acquisito la documentazione bancaria, affermarono non essere stata mai contestata. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 10 giugno 1981, n. 3750 - Pres. Marchetti - Est. Corda - P. M. Minetti (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo) c. Partito Democrazia Cristiana (avv. Fanti).

Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Simulazione - Sentenza - Tassabilità come retrocessione - Ulteriore trasferimento a favore di terzo - Autonoma tassazione.

(R.D. 30 dicembre 1923, n. 3269, artt. 8, 11, 14 e 62).

La sentenza che dichiara la simulazione, assoluta o relativa, di un atto di trasferimento opera una retrocessione a sua volta soggetta alla imposta; se poi, in caso di simulazione soggettiva, il negozio dissimulato produce effetto a favore di un terzo (interponente) è dovuta una terza imposta (1).

(omissis) Con l'unico motivo di censura, la ricorrente Amministrazione finanziaria denuncia, ai sensi dell'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ., la violazione degli articoli 8, 10, 11, 12, 62 e 72 della legge organica di registro (r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269) e critica la pronuncia impugnata nel punto in cui ha affermato: 1) che la sentenza presentata alla registrazione aveva accertato un caso di interposizione fittizia di persona (non già un caso di interposizione reale); 2) che, pertanto, la stessa sentenza non aveva operato alcun « trasferimento » (dei titoli azionari oggetto del negozio soggettivamente simulato); 3) che, quindi, nessuna imposta proporzionale di registro era dovuta in base a quella « enunciazione ».

Chiarisce, anzitutto, che la sentenza in questione, anche se non ha (essa stessa) comportato alcun trasferimento, ha, però, individuato e, quindi, « enunciato » un trasferimento dal prestanome all'interponente, per il quale non era stata pagata alcuna imposta di registro; e, altresì, che quest'ultima è dovuta non solo per il caso che il trasferimento sia disposto dalla sentenza presentata alla registrazione, ma anche per il caso che la sentenza predetta pronunci « su domande che si basano su convenzioni non ridotte per iscritto o per le quali non siano stati enunciati titoli registrati » (nel qual caso, oltre alla tassa dovuta sulla sentenza, è dovuta anche l'imposta alla quale la convenzione avrebbe dovuto assoggettarsi, secondo la sua natura, se fosse stata precedentemente registrata).

Con riferimento al caso concreto, quindi, sostiene che la sentenza in questione, per poter accertare e dichiarare che la vendita dei titoli azionari non era avvenuta nei confronti del Loi (prestanome), bensì del Partito D.C. (interponente), aveva dovuto riconoscere (e, perciò, « enunciare ») « un trasferimento di azioni dagli originali possessori alla D.C., per il quale

(1) Giurisprudenza costante: Cass. 6 luglio 1971, n. 1230; 28 gennaio 1974, n. 229; 6 gennaio 1979 n. 53, in questa *Rassegna*, 1971, I, 1220; 1974, I, 488; 1979, I, 305.

nessuna imposta era stata corrisposta, senza possibilità di confonderla con quella pagata dal Loi, attinente a un contratto formalmente concluso con esso Loi e non con la D.C.; di modo che la declaratoria giudiziale della simulazione doveva intendersi come innovativa rispetto alla titolarità dei diritti, tale da mutare la situazione preesistente con effetti *ex nunc*.

La censura è fondata.

La questione sottoposta all'esame della Corte ha già formato oggetto di una precedente pronuncia, con la quale si è affermato che, una volta dichiarata (con sentenza) la nullità di un atto di trasferimento, o per simulazione assoluta, ovvero per simulazione relativa, l'Amministrazione finanziaria ha diritto a una nuova imposta proporzionale di registro, oltre a quella già corrisposta sull'atto annullato per simulazione, in quanto la legge fiscale presume un ulteriore ritrasferimento del bene (sent. 6 luglio 1971, n. 2097).

Tale pronuncia, per la verità, esprime un principio ancora più rigoroso, poiché dalla dichiarazione di nullità dell'atto di trasferimento (per simulazione anche relativa) fa discendere la conseguenza del « ritrasferimento » del bene dal simulato acquirente all'alienante, il quale è soggetto all'imposta di registro, al pari del trasferimento simulato; di modo che, risultando un *ulteriore* « ritrasferimento » dal venditore a un terzo (che, in caso di simulazione soggettiva è l'interponente), è dovuta l'imposta una terza volta. Ai fini tributari, infatti, si configurano, in tale ipotesi, tre distinti negozi (l'atto simulato di vendita al prestatore, la retrocessione e, infine, la vendita all'interponente) autonomamente tassabili al momento della sottoposizione a registrazione, rispettivamente, del primo atto (simulato), della sentenza dichiarativa della simulazione e della controdichiarazione.

Ora, nel caso di specie, il contenuto della controdichiarazione è, evidentemente, trasfuso nella sentenza che ha, da un lato, accertato la simulazione e, dall'altro, dichiarato l'ulteriore « ritrasferimento » all'interponente; la domanda, però, non concerne l'imposizione di due « ritrasferimenti », ma solo dell'ultimo (cioè di quello del venditore all'interponente), di modo che la pronuncia è rimasta limitata al *petitum*. Il richiamo della citata sentenza, tuttavia, si è reso opportuno per render chiaro il meccanismo dei « ritrasferimenti » (come considerati dalla norma fiscale) e, in particolare, per far risaltare che la *ratio* della tassabilità dell'ultimo di essi va individuata non già nella dichiarazione di nullità (per simulazione), bensì nel fatto del trasferimento del bene dal venditore al terzo acquirente (che, nel negozio soggettivamente simulato, era l'interponente).

È chiaro, pertanto, che di fronte a tale impostazione perdono di efficacia le considerazioni fatte dalla pronuncia impugnata circa gli effetti « civili » della simulazione relativa. Se, infatti, agli effetti predetti, non

occorre, nel caso di interposizione fittizia di persona, un nuovo atto formale di trasferimento dall'alienante all'interponente (poiché l'alienante è consapevole dell'intervento del prestanome, che non ha acquistato alcun diritto, di modo che il negozio deve intendersi concluso direttamente tra l'alienante e l'interponente), agli effetti tributari la situazione è sostanzialmente diversa, una volta ricordato che l'imposta di registro è « imposta di atto » e che le convenzioni tassabili sono non solo quelle risultanti da atti formali, ma altresì quelle semplicemente « enunciate ». Di modo che, se è tassabile il negozio soggettivamente simulato (stante l'insensibilità della legge di registro ai « vizi » dell'atto), altrettanto è tassabile la convenzione che attua il trasferimento dall'alienante all'interponente, anche se non contenuta in alcun atto formale.

Del tutto privo di fondamento è, infine, il rilievo mosso dal controcorrente, secondo cui nella sentenza in questione (quella presentata alla registrazione) non si sarebbe potuta ravvisare alcuna « enunciazione » del negozio dissimulato, poiché al relativo giudizio non avevano preso parte gli alienanti: la tassazione dei negozi o convenzioni « enunciati » in una sentenza presentata alla registrazione (art. 62 della legge di registro), infatti, prescinde totalmente dai vizi che, eventualmente, inficino la sentenza predetta, salva la restituzione, nei casi previsti (articoli 11 e 14 della legge citata). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 25 giugno 1981, n. 4128 - Pres. Vigorita - Est. Zappulli - P.M. Grimaldi (conf.) - Soc. S. Barnaba (avv. Manzini) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso alla Commissione centrale - Spedizione a mezzo posta - E' rilevante la data di ricevimento.
(d.P.R. 26 gennaio 1972, n. 636, artt. 17, 22 e 25).

Il ricorso alla Commissione centrale deve pervenire nel termine stabilito alla segreteria, sì che in caso di spedizione a mezzo posta è rilevante la data di ricezione, non quella di spedizione (1).

(1) Viene riconfermato l'orientamento della sent. 26 settembre 1978, n. 4319 (in questa *Rassegna*, 1979, I, 200). La diversa disciplina del ricorso alla Commissione centrale può trovare la sua quantificazione nella necessità di conoscere tempestivamente se il termine per ricorrere alla Commissione centrale è scaduto infruttuosamente, onde stabilire se può essere proposta l'impugnazione alla corte d'appello; si verificherebbe una situazione difficoltosa se dopo la impugnazione innanzi alla corte d'appello legittimamente proposta a seguito della costatazione, certificata anche dalla segreteria, che nessun ricorso alla Commissione centrale è pervenuto alla segreteria nel termine ormai scaduto, venisse recapitato per posta un ricorso alla Centrale tempestivamente spedito e del quale si ignorava l'esistenza.

(omissis) La società ricorrente, con il primo motivo del ricorso, ha lamentato la violazione nella decisione impugnata dell'art. 25 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 per essere stata ritenuta la tempestività del ricorso alla Commissione tributaria centrale da parte dell'ufficio finanziario sebbene pervenuto per questo alla segreteria della Commissione di Secondo Grado il 4 marzo 1975 e cioè nel sessantunesimo giorno dalla notifica della decisione.

L'amministrazione finanziaria, a sua volta, ha recepito l'applicabilità della proroga dei termini prevista dal d.l. 10 giugno 1974 n. 237 e la tempestività in ogni caso, della presentazione di quel ricorso per avere gli artt. 17 e 22 del citato d.P.R. n. 636 del 1972 stabilito che nel caso di sua spedizione a mezzo di raccomandata (come nella specie) « si considera come data di presentazione quella di spedizione » avvenuta il 27 febbraio 1975.

Il ricorso va accolto per essere infondate entrambe le eccezioni della Amministrazione ricorrente, risultando la dedotta tardività, per essere riconosciuto dalle parti la recezione del ricorso nel sessantunesimo giorno della notifica della decisione.

Invero, circa la dedotta proroga del termine previsto dal d.l. 19 giugno 1974 n. 237 con riferimento alle disposizioni contenute nel precedente d.l. 18 dicembre 1972 n. 788 convertito nella L. 15 febbraio 1973 n. 9, è facile osservare che il citato d.l. n. 788 del 1972, nel titolo e nel suo art. 1 disponeva la proroga suddetta esclusivamente « in materia di tasse e imposte indirette sugli affari » senza che nessuna norma l'avesse estesa alle imposte dirette, tra le quali è quella in questione.

Per quanto concerne la presentazione del ricorso va posto in rilievo che la sopra riportata norma contenuta nella parte finale del primo comma del citato art. 17 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 vale per il ricorso alla commissione tributaria di primo grado, al quale si riferisce espressamente lo stesso art. 17 insieme alle altre norme comprese nella medesima sezione prima, avente come titolo il « procedimento di primo grado » e per quello alla commissione di secondo grado, per il quale l'art. 22, compreso nella sezione successiva relativa al procedimento di appello, dispone espressamente che per esso si applicano le disposizioni dell'art. 17 primo e secondo comma.

Invece, per il ricorso alla Commissione tributaria centrale, previsto e regolato dalla sezione terza, l'art. 25 dispone nel primo comma che « si applica il secondo comma dell'art. 15 » e nel successivo sesto comma che, in caso di mancanza delle copie previste per il ricorso, si applica il secondo comma dell'art. 17, senza che alcuna sua disposizione rinvii alle altre norme sul procedimento innanzi le commissioni di primo grado nè, ancor meno, al citato primo comma del suddetto art. 17.

Nella rilevata assenza di una norma che consenta quella diversa valutazione della data di spedizione non può non tenersi presente il principio generale in virtù del quale la scelta di un mezzo di notificazione, quale quello per il tramite del servizio postale, che presenti il noto inconveniente della diversità, quantitativamente incerta, tra il giorno in cui il notificando provveda ai propri adempimenti e quello della effettiva ricezione dell'atto da parte del destinatario della notifica, importa che il notificante stesso deve adeguare la propria condotta a tale difformità senza che la scelta del mezzo giustifichi una situazione di incertezza, sia pure temporanea, per la controparte.

Questa Suprema Corte, proprio in tal materia, ha affermato, sulla base della disposizione espressa contenuta negli artt. 17 e 22, insuscettibile di applicazione analogica, che nel caso di spedizione alla Commissione tributaria centrale deve farsi riferimento alla data di arrivo del ricorso (Cass. 26 settembre 1978 n. 4319) spiegando la diversità della relativa regolamentazione sia nel diverso contenuto della impugnazione innanzi la suddetta commissione centrale sia nella alternatività dell'impugnazione stessa rispetto a quella che, secondo l'art. 40, può essere proposta alla corte di appello e che è soggetta alle forme più rigorose dell'ordinario rito civile. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 27 giugno 1981, n. 4185 - Pres. La Farina - Est. Zappulli - P.M. Saja (conf.). Signori (avv. Marzolo) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Imponente).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Estimazione semplice - Nozione - Sussistenza del presupposto - Vi è compresa.

Rientrano nella categoria dell'estimazione semplice, oggi più esattamente definita valutazione estimativa, le questioni nelle quali l'indagine sulla sussistenza ed entità del presupposto impositivo si traduce in una mera valutazione di dati ed elementi di fatto, prescindendo dalla soluzione di questioni giuridiche ovvero dalla interpretazione di leggi, regolamenti, atti e negozi (1).

(1) Massima apparentemente ripetitiva ma che contiene due importanti enunciati: la sostanziale equivalenza tra estimazione semplice e valutazione estimativa (che poi la odierna valutazione estimativa sia espressione più esatta di estimazione semplice è soltanto una opinione di contorno); la ricomprensione nella estimazione semplice delle questioni sulla esistenza, oltre che sulla entità, del presupposto e quindi anche, con riferimento al caso controverso, sulla riferibilità del fatto presupposto ad uno o ad altro soggetto (ovviamente la questione può diventare di estimazione complessa ove sul punto dell'esistenza del presupposto e della sua riferibilità venga in discussione la applicazione della legge).

(omissis) La ricorrente Signori ha lamentato, con il primo motivo del ricorso, la violazione, nella sentenza impugnata, dell'art. 53 del r.d. 24 agosto 1877 n. 4021 e dell'art. 40 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, per avere la Corte di merito definito quale controversia di estimazione semplice, come tale sottratta alla giurisdizione del giudice ordinario, e attribuita alle commissioni tributarie, quella sulla inesistenza della sua obbligazione tributaria per l'assenza di un corrispondente reddito sebbene si trattasse di una questione per la quale vi erano state indagini per un decennio nelle sedi amministrativa, civile e penale su elementi apparenti e non reali quali la titolarità degli effetti cambiari e le procedure esecutive. Si doveva accertare, secondo la ricorrente, se vi fosse stato un negozio vero o simulato e chi fosse il reale percettore del reddito, e cioè la stessa ricorrente, al cui nome erano stati rilasciati i titoli, o la effettiva mutuante e creditrice Azzi, alla quale gli stessi, per precedente accordo, erano stati consegnati con girata in bianco e che aveva promosso l'esecuzione.

Con il secondo motivo, sostanzialmente connesso, è stata lamentata la mancata presa in considerazione da parte del giudice di merito del documento relativo all'attribuzione alla suddetta Azzi della somma ricavata dalla vendita all'asta dei beni della Signori in base alle cambiali ipotecarie, non persistendo deposito della somma medesima in seguito al decesso della stessa Azzi, e della sentenza istruttoria di proscioglimento della ricorrente dall'attribuito reato di omissione di denuncia del reddito in questione (art. 17 e 244 del T.U. sulle imposte dirette approvato con d.P.R. 29 gennaio 1958 n. 645) « perché il fatto non sussiste ».

I due motivi sono fondati. Pur se sono impropri e irrilevanti i richiami della ricorrente alle difficoltà e lunghezze degli accertamenti, le quali possono sussistere anche per le questioni di estimazione semplice, più esattamente definite di « valutazione estimativa » secondo l'art. 40 del citato d.P.R. n. 636 del 1972, occorre, peraltro, tener presente la fondamentale distinzione posta al riguardo dalla giurisprudenza di questa Suprema Corte. Secondo la stessa rientrano in quella categoria, in contrapposizione alle controversie di estimazione complessa, e sono come tali sottratte alla giurisdizione del giudice ordinario, quelle nelle quali

L'una e l'altra proposizione, che erano state infinite volte riaffermate in tempi recenti e remoti sono state messe in dubbio per riservare alla valutazione estimativa un'area più ristretta di quella tradizionalmente riconosciuta all'estimazione semplice e di conseguenza allargare l'oggetto dell'impugnazione di terzo grado. Sull'articolato problema V. BAFILE, *Osservazioni sul giudizio di terzo grado nel nuovo contenzioso tributario*, in questa *Rassegna*, 1977, I, 874; *Nuove riflessioni sul giudizio di terzo grado nel nuovo processo tributario*, *ivi* 1980, I 429; *Nuove prospettive per il giudizio di terzo grado?* *ivi*, 1981, I, 109.

l'indagine sulla sussistenza ed entità dei presupposti impositivi si traduce in una mera valutazione di dati ed elementi di fatto, prescindendo dalla soluzione di questioni giuridiche ovvero dalla interpretazione di leggi, regolamenti, atti o negozi (Sez. Un. 4 agosto 1977 n. 3465). Invece, sono di estimazione complessa quelle nelle quali, la determinazione della base imponibile dipenda, insieme o no, alle prime, dall'interpretazione suddetta.

Secondo la stessa Suprema Corte esula dall'ambito dell'estimazione semplice la questione inerente alla valutazione degli elementi probatori offerti ove essa importi necessariamente anche l'interpretazione del significato e della portata di norme di legge (Sez. Un. 26 gennaio 1978 n. 356).

In base a questi principi, non può sfuggire che nella specie non sono in contestazione meramente l'esistenza e la entità del reddito imponibile dipendente dai titoli cambiari garantiti con l'ipoteca, ma la loro appartenenza all'uno o all'altro dei soggetti indicati, e cioè la Signori o la defunta Azzi, non già per una indagine sulla percezione di fatto dei relativi interessi, ma sulla loro spettanza effettiva secondo il valore e gli effetti di quei titoli cambiari e di quel trasferimento mediante la predisposta girata in bianco, per la quale è stata prospettata una simulazione soggettiva. Né è fuori luogo rilevare che anche la sentenza penale di proscioglimento, pur se non avente il valore di giudicato perché emessa in sede istruttoria, determina nuovi problemi giuridici per il suo contenuto e la formula «perché il fatto non sussiste» in riferimento a quell'obbligo di denuncia di un reddito del quale vi è stato affermato che la imputata non l'aveva percepito, per essere stato «riscosso dalla Azzi» alla quale i titoli pervennero con girata in bianco e che di fatto fu la reale mutuante e la reale creditrice dei titoli in narrativa.

Circa tale sentenza è da rilevare che essa, pur riguardando un mero fatto, e cioè la mancata percezione del reddito da parte della Signori, costituiva, peraltro, uno dei vari elementi di carattere giuridico il cui esame era suscettibile di influenza sulla valutazione e definizione del rapporto giuridico posto in essere fra i tre interessati, e quindi sia al fine del riconoscimento o meno della giurisdizione del giudice ordinario sia per la definizione della controversia tributaria.

Indubbiamente, non spetta a questa Corte pronunciare sulla fondatezza o meno delle eccezioni della Signori sulla assenza del suo obbligo tributario in relazione agli interessi per le somme indicate nei titoli indicati, ma deve ben riconoscersi che l'indagine necessaria non riguarda solo l'entità e la percezione di quel reddito, ma anche i suoi concorrenti elementi di carattere giuridico sopra indicati per i negozi intervenuti tra i tre interessati in relazione alle caratteristiche di legge di quei titoli e alle conseguenze da valutare pure in relazione alla pronuncia peraltro non vincolante, del giudice penale *(omissis)*

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 luglio 1981, n. 4287 - Pres. Granata - Est. Cochetti - P. M. Silocchi (conf.). Minghetti ed altri (avv. Cogliati Dezza) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Carbone).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Procedimento innanzi alla Commissione centrale - Avviso di fissazione d'udienza - Termine - Inosservanza - Nullità della decisione.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 27).

Il termine di almeno 60 gg. stabilito dall'art. 27 del d.P.R. n. 636/1972 per la comunicazione della data della adunanza della Commissione centrale è essenziale e la sua inosservanza comporta la nullità della decisione, a meno che la parte che ha ricevuto la comunicazione tardivamente non abbia esercitato il suo diritto di difesa senza eccepire il difetto del termine (1).

(omissis) Con l'unico motivo i ricorrenti hanno censurato la decisione per violazione dell'art. 27, terzo e quarto comma, del d.P.R. n. 636 del 1972, lamentando il mancato rispetto, nel procedimento innanzi la Commissione Centrale del termine di sessanta giorni previsto dalla norma citata. Essi hanno sostenuto che gli avvisi per raccomandata — da essi prodotti in questa sede — della data di decisione del ricorso tributario (fissata per il 10 luglio 1970) sarebbero stati spediti soltanto il 25 maggio 1970 — come risulterebbe dal timbro postale — e, quindi, meno di sessanta giorni prima della data medesima.

Poiché l'indagine sul fondamento della censura, in relazione al dedotto *error in procedendo*, può essere compiuta da questa Corte esaminando direttamente gli atti del processo tributario, può prescindersi dalla decisione circa l'ammissibilità in questa sede di legittimità, ai sensi dell'art. 372 cod. proc. civ., della produzione dei documenti depositati dai ricorrenti, tendenti a corroborare la tesi dai medesimi sostenuta della nullità del procedimento svoltosi innanzi alla Commissione Centrale. (È noto che numerose sentenze di questa Corte hanno ritenuto — in con-

(1) Era pacifico che, anche innanzi alla Commissione centrale, è sempre essenziale la comunicazione della data della adunanza giacché la parte, pur non potendo assistere alla udienza, può presentare difese scritte ed ha diritto di conoscere la composizione della Commissione ai fini della proposizione dell'istanza di ricasazione. Ora si aggiunge che anche il termine per la comunicazione è essenziale. La stessa sentenza però precisa che l'inosservanza del termine comporta la nullità della decisione soltanto ove la parte resti passiva. Se infatti la parte esercita egualmente il suo diritto di difesa presentando la memoria e nulla eccepisce, nessuna nullità può essere dichiarata.

Se poi la parte eccepisce innanzi alla Commissione l'inosservanza del termine, questa dovrebbe fissare altra data eliminando così ogni irregolarità.

trasto con altre decisioni — che la locuzione « nullità della sentenza » — di cui all'art. 372, primo comma, cod. proc. civ. — che pone limiti alla produzione di documenti in Cassazione, deve essere intesa in senso restrittivo, come comprensiva delle sole nullità direttamente derivanti da vizi propri di tale atto, di ordine sia formale che sostanziale (art. 132, 156, cpv., 158, 161, secondo comma, cod. proc. civ.) con esclusione della nullità che possa, per via riflessa e mediata, scaturire da vizi propri del procedimento (v. sent. n. 3876/80; n. 6542/79; n. 4657/79; n. 962/79; n. 6096/78; *contra*: sent. n. 705/80; n. 4891/77; n. 3503/77; n. 3506/72).

Tanto premesso, si osserva in merito alla dedotta inosservanza del termine previsto dal citato art. 27, terzo comma, che nel giudizio innanzi la Commissione centrale l'obbligo della comunicazione alle parti, almeno sessanta giorni prima, della data fissata per la decisione del ricorso (che avviene in Camera di Consiglio, senza discussione e senza la presenza delle parti, essendo previsto solo un contraddittorio scritto) è stabilito in relazione al diritto delle parti medesime di presentare memorie e repliche entro certi termini e per consentire loro di conoscere la composizione della Commissione o di proporre un'eventuale istanza di ricusazione.

Nel caso in esame, agli atti della Commissione centrale non vi è traccia della copia dell'avviso di fissazione della decisione, né tampoco della ricezione da parte degli odierni ricorrenti della relativa comunicazione.

La mancanza di prova della regolarità e della tempestività della comunicazione importa la violazione del contraddittorio e, conseguentemente, la nullità dell'impugnata decisione.

Né può ritenersi, come si fa dalla resistente amministrazione finanziaria, che poiché l'avviso sarebbe pervenuto ai contribuenti — secondo il loro assunto — tardivamente ma, comunque, prima della data in cui è stata pronunciata la decisione impugnata, l'eccezione di nullità derivante dall'inosservanza del termine di cui all'art. 27 sarebbe preclusa per mancata deduzione nel processo tributario, potendo la predetta nullità essere dichiarata — come questa Corte ha affermato con la sentenza n. 2880/77 — soltanto se la parte interessata l'abbia dedotta nella prima istanza o difesa successiva, ai sensi dell'art. 157, secondo comma, cod. proc. civ.

La citata disposizione del codice di procedura civile (applicabile al procedimento innanzi alle Commissioni tributarie in virtù della norma di rinvio contenuta nell'art. 39 del decreto presidenziale n. 636 del 1972) la quale impone alla parte che vi abbia interesse di eccepire la nullità di un atto processuale nella prima istanza o difesa che, *nullitate cognita*, essa rivolga al giudice, postula infatti — come è reso palese dall'interpretazione letterale e logica della norma — un comportamento processuale attivo e positivo, non già meramente passivo, nel quale deve inserirsi

l'omissione dell'eccezione di nullità relativa, non potendo ravvisarsi una rinuncia tacita a far valere le nullità verificatesi nel corso del processo nella mera inattività processuale della parte (v. in argomento: sentenze n. 1994/80; n. 3475/79; n. 1757/74; n. 1497/69).

Pertanto, non trova aderenza con la fattispecie in decisione il richiamo alla sentenza di questa Corte n. 2880/77, concernente una fattispecie processuale in cui le parti avevano presentato alla Commissione centrale memorie e repliche contenenti difese di merito, nelle quali nulla era stato dedotto sull'irregolarità dell'avviso. Nel caso in esame, per converso, risulta dal fascicolo di ufficio trasmesso dalla Commissione centrale che gli odierni ricorrenti non hanno presentato, successivamente alla comunicazione intempestiva, alcuna istanza o difesa alla predetta commissione, di modo che, essendo mancata l'accettazione del contraddittorio, non ha operato la fattispecie convalidatrice di cui al citato art. 157, secondo comma, cod. proc. civ. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 2 luglio 1981, n. 4289 - Pres. Marchetti - Est. Zappulli - P. M. Gazzarra (conf.). Ministero delle Finanze (avv. Stato Palatiello) c. I.A.C.P. di Ravenna.

Tributi locali - Imposta locale sui redditi - Immobili strumentali per l'esercizio di attività commerciali - Case costruite dagli I.A.C.P. - Sono tali - Assoggettamento all'ILOR - Esclusione.

(d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, artt. 4 e 6; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 21, 40 e 52; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 598, art. 5).

Le case costruite dagli I.A.C.P. per i propri fini istituzionali e destinate alla locazione sono beni strumentali per l'attività commerciale da essi svolta. I redditi prodotti da tali immobili sono pertanto componente del reddito di impresa e non costituiscono redditi fondiari soggetti separatamente all'I.L.O.R. (1).

(1) Sulla natura (oggettivamente) commerciale dell'attività istituzionale degli I.A.C.P. v. Cass. 9 marzo 1979 n. 1479 e 9 luglio 1979 n. 3915, in questa *Rassegna*, 1979, I, 524 e 1980, I, 173.

In base allo stesso principio è stato pure affermato che i proventi della cessione in proprietà degli alloggi costituiscono ricavi, ossia corrispettivi di operazioni rientranti nell'ordinaria attività istituzionale e non plusvalenze (Cass. 22 settembre 1978 n. 4248, *ivi*, 1979, I, 193). Se dunque le case destinate alla cessione in proprietà sono (secondo l'espressione dell'art. 53 del d.P.R. n. 597/73) «beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa» sembra coerente l'affermazione che le case destinate alla locazione siano beni strumentali per la prestazione del servizio consistente nell'offerta di uso di alloggi dietro corrispettivo secondo l'attività di istituto degli I.A.C.P., anch'essa rientrante nell'esercizio di impresa.

(*omissis*) Con l'unico motivo del ricorso avverso la decisione della Commissione tributaria centrale, l'Amministrazione finanziaria ha lamentato la violazione, nella medesima, degli artt. 4 e 6 dei d.P.R. 29 settembre 1973 n. 599, 21, 40 e 52 del d.P.R. in pari data n. 597 e dell'art. 5 del d.P.R. in ugual data n. 598 per avere erroneamente la suddetta commissione ritenuto che gli alloggi dati in locazione dall'Istituto costituivano « beni strumentali per l'esercizio di imprese commerciali » da parte sua e che rientravano, come tali, nell'ipotesi prevista dall'art. 40 del menzionato decreto n. 597, istitutivo dell'IRPEF, richiamato, a sua volta, nel quinto comma dell'art. 6 del D.P. n. 599, relativo all'imposta locale sui redditi (ILOR), in virtù del quale, per quei beni, era esclusa l'iscrizione a ruolo, con conseguente esenzione dall'imposta. Invece, secondo il Ministero ricorrente, l'attività commerciale degli Istituti per le Case Popolari si esauriva con la costruzione delle case, non avendo ugual natura la successiva gestione del patrimonio mediante i contratti di locazione, i quali davano luogo ad una fonte autonoma di redditi fondiari, come tali soggetti all'ILOR, mentre quegli immobili non avevano il carattere di strumentalità rispetto all'esercizio dell'impresa.

Il motivo è infondato.

Invero, sotto l'aspetto dell'attività commerciale l'Amministrazione finanziaria ha riconosciuto che anche gli enti pubblici, tra i quali l'Istituto suddetto, possono svolgere un'attività commerciale che non è identificabile necessariamente con quella svolta a fine speculativo (come anche nel campo dei soggetti privati: es. le cooperative di consumo, ecc.) e la limitazione affermata dal Ministero per la sola attività di costruzione è del tutto infondata e ingiustificata. Non si può, infatti, per la stretta correlazione, separare, con conseguente contrapposizione, l'attività di « provvista », e cioè di costruzione degli alloggi da destinarsi secondo i

La sentenza ha però avuto cura di bene distinguere l'attività di impresa consistente nell'intervento sul mercato edilizio con quella « meramente patrimoniale » che svolgono gli immobili « diretti solo a fornire un reddito occasionalmente connesso all'attività imprenditoriale del possessore ».

Tale distinzione è di molto rilievo ai fini della interpretazione dell'art. 40 del d.P.R. n. 597/1973; si esclude cioè che tutti gli immobili relativi all'impresa e quelli posseduti da società siano sempre beni strumentali, come tali non soggetti separatamente all'ILOR a norma dell'art. 4 del d.P.R. n. 599/1973, perché nell'ambito dei beni immobili, tutti relativi alla impresa, occorre distinguere fra beni che costituiscono il fine dell'attività dell'impresa (che producono ricavi), beni strumentali veri e propri (che se ceduti producono plusvalenze) e beni patrimoniali che producono un reddito di natura fondiaria; quest'ultimo va sempre determinato secondo le risultanze catastali (o transitoriamente, per i fabbricati, in base alla legge 23 febbraio 1960, n. 131) e concorre a formare il reddito complessivo dell'impresa ai fini dell'IRPEF (art. 52 secondo comma d.P.R. n. 597/1973), ma è soggetto separatamente all'ILOR (art. 4, comma quinto, d.P.R. n. 599/1973).

noti fini istituzionali alle categorie meno abbienti dalla loro sistematica e generale locazione (fuori dei casi di vendita previsti separatamente). Quest'ultima costituisce non una mera gestione di beni incidentalmente appartenenti all'istituto ma l'attività istituzionale dell'ente, sorto con quel fine, e si estende, nell'attuazione del medesimo, all'assoluta maggioranza dei suoi beni immobili, con la immissione dei singoli appartamenti nel mercato locatizio e con scambio della prestazione del loro godimento contro un corrispettivo.

Quest'ultimo, pur se determinato con particolari criteri e senza fini speculativi, non sfugge all'esigenza di assicurare all'ente la copertura dei suoi oneri e delle spese già sostenute. Il fatto, poi, che i conduttori siano scelti con speciali procedure entro particolari categorie e che il rapporto locatizio sorga in seguito all'atto amministrativo relativo a tale scelta e con determinate condizioni, connesse ai fini istituzionali già considerati, non esclude che quella generale attività di locazione sia di carattere commerciale perché anche nel comune commercio vi possono essere, per legge o per pattuizione, particolari limitazioni soggettive e discipline diverse da quelle comuni, con sottrazione al libero scambio e alla generale libertà di mercato.

Il concorso di questa attività commerciale dell'attività locatizia e della identificabilità di quest'ultima con il fine istituzionale dell'ente, salvo che per le vendite specificamente previste, conferma il carattere strumentale degli immobili locati per abitazioni perché è attraverso la suddetta attività che si realizza il menzionato fine e senza la stessa gli istituti non avrebbero ragione d'essere. Non sembra che la generica intitolazione del citato art. 40 « immobili destinati ad attività commerciali » per la sua genericità sia tale da contrastare o limitare il riconoscimento del carattere strumentale dei beni che nella più precisa e decisiva statuizione contenuta nell'articolo sono indicati con preciso riferimento al loro impiego « per l'esercizio di imprese commerciali ».

Né può trascurarsi la diversità del suddetto art. 40 rispetto all'art. 72 del t.u. sulle imposte dirette approvato con d.P.R. 28 gennaio 1958 n. 645 relativo all'imposta fabbricati, perché quella precedente norma escludeva la suddetta imposta, e quindi il carattere fondiario dei beni, solo per « le costruzioni destinate specificamente all'esercizio di attività commerciali e non suscettibili di altra destinazione senza radicale trasformazione... se il possessore esercita direttamente l'attività cui la costruzione è destinata » con una rigorosa limitazione relativa ad elementi oggettivi e soggettivi che non possono ritenersi necessari nella delimitazione della nuova legge per la più generica strumentalità prevista con diversa formula.

Non è dubbio che il citato art. 40, attraverso la statuizione negativa (« non sono considerati redditi fondiari ») per quei beni immobili strumentali in esso menzionati, ha posto in rilievo la sottintesa contrappo-

sizione tra la funzione meramente patrimoniale di quelli che siano diretti solo a fornire un reddito occasionalmente connesso all'attività imprenditoriale del possessore pur se concorrono, nella economia dell'impresa, ad assicurare mezzi finanziari per la sua attività, e quelli che non rientrano in una gestione meramente incidentale ma formano il mezzo diretto per l'attività imprenditoriale.

In base a questa distinzione le locazioni delle abitazioni degli istituti considerati sono necessariamente destinati, con scambio di prestazioni e di corrispettivi pecuniari, a far conseguire, attraverso l'immissione sul mercato edilizio con effetti anche di calmiera, da un lato il soddisfacimento dei bisogni di abitazioni delle categorie meno abbienti e dall'altro quei mezzi pecuniari necessari per il mantenimento dei beni stessi e delle connesse attività nel perseguimento dei fini istituzionali, mentre senza quelle locazioni rimarrebbe vana ed economicamente passiva la precedente attività edilizia.

Non possono, pertanto, quei beni immobili considerarsi per gli istituti suddetti una mera dotazione patrimoniale o un supporto economico estraneo alle loro finalità. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 luglio 1981, n. 4508 - Pres. Marchetti - Est. Lipari - P.M. Leo (diff.) Ministero delle Finanze (avv. Stato Tamiozzo) c. A.C.I.

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso per Cassazione - Termine - Art. 327 c.p.c. - Si applica - Notifica della decisione a cura della segreteria - Effetto incerto.

(C.p.c. art. 327; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 38).

Al ricorso per cassazione contro decisione della Commissione centrale è sempre applicabile l'art. 327 cod. proc. civ. in base al quale l'impugnazione non può essere proposta dopo il decorso di un anno dalla pubblicazione. Quanto al termine breve di 60 giorni, a parte l'ipotesi della notifica della decisione integrale ad istanza di parte, sussistono perplessità ed incertezze non ancora superate a proposito della idoneità a far decorrere il termine dalla notificazione o dalla comunicazione del solo dispositivo a cura della segreteria (1).

(1) Sulla prima parte della massima la giurisprudenza è ormai consolidata, ma sempre più grave è l'incertezza sull'effetto che produce sul termine la notificazione (alla parte privata) e la comunicazione (all'ufficio) che del dispositivo della decisione fa la segreteria a norma dell'art. 38 del d.P.R. 636/1972 (v. fra le più recenti discordanti pronunzie Cass. 24 gennaio 1981, n. 542 e 27 gennaio 1981 n. 624, in questa *Rassegna*, 1981, I, 589 e 590).

A complicare il problema è sopravvenuta la novella sul contenzioso (d.P.R. 3 novembre 1981 n. 739) che ha modificato l'art. 38 sopprimendo (apparentemen-

(*omissis*) Preliminarmente si deve verificare d'ufficio la tempestività del ricorso.

Al riguardo va premesso in fatto che la decisione della Commissione centrale delle imposte impugnata, dell'11 giugno 1977, risulta depositata il 30 luglio 1977, e comunicata all'Ufficio il 29 luglio 1978 e che il ricorso è stato notificato in data 8 novembre 1978.

Alla stregua delle disposizioni del nuovo contenzioso tributario, di cui al d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, la disciplina della pubblicazione, comunicazione e notificazione delle decisioni, risultante dall'art. 38, cui si correlano i termini per le impugnazioni (cfr. art. 22 per il ricorso alla Commissione di secondo grado ed art. 25 per il ricorso alla Corte di appello) e la decisione delle Commissioni sono rese pubbliche mediante deposito in segreteria (primo comma), il dispositivo delle decisioni medesime è notificato, a cura della segreteria, al contribuente entro dieci giorni dal deposito e nello stesso termine è comunicato all'ufficio con elenco in duplice esemplare, uno dei quali, datato e sottoscritto dall'ufficio ricevente, è restituito alla segreteria della commissione e tenuto a disposizione del contribuente.

Nell'interpretare tale norma si è ritenuto costantemente che la pubblicazione, tipologicamente unitaria secondo i principi generali, si concreta nel deposito della decisione (vale a dire dell'intero testo della pronuncia giurisdizionale comprensivo della motivazione e del dispositivo formato in precedenza ai sensi dell'art. 20 terzo comma, immediatamente

te) la notificazione per estratto della decisione. Nel nuovo testo si stabilisce (terzo comma) che il dispositivo « è comunicato alle parti »; non si parla più di notificazioni a cura della segreteria. A sua volta nel nuovo testo dell'art. 32 (primo comma) si stabilisce che le comunicazioni sono fatte mediante avviso consegnato alle parti o spedito in plico senza busta raccomandata con avviso di ricevimento e si aggiunge che all'ufficio le « comunicazioni » possono essere fatte mediante trasmissione di elenco in duplice esemplare; questa trasmissione con elenco che era dichiarata equivalente alla notificazione è oggi esplicitamente definita una comunicazione. Potrebbe quindi pensarsi che la novella, raccogliendo l'eco delle più recenti pronunzie, abbia inteso stabilire che, per far decorrere il termine breve sia necessaria la notifica integrale della decisione ad istanza di parte, posto che la segreteria non provvede mai alla notifica.

Tutto questo potrebbe sembrare ragionevole se si discutesse soltanto del ricorso per cassazione, come hanno fatto le molte pronunzie della S.C., sulla premessa che il d.P.R. sul contenzioso non ha disciplinato questa impugnazione. Ma i menzionati artt. 32 e 38 sono norme generali che riguardano tutte le notificazioni e si riferiscono a tutte le decisioni di ogni grado. Sotto questa prospettiva non è più ragionevole che ogni decisione debba essere notificata ad istanza di parte se si vuole evitare una lunga stasi dopo ogni decisione (come se non fossero già abbastanza lunghi i tempi del processo tributario), e sempreché si riconosca (e ciò potrebbe essere sostenibile) che anche per l'appello e ricorso in terzo grado sia applicabile l'art. 327 c.p.c., che altrimenti si avrebbe una impugnabilità senza limiti di tempo. Ma se continuiamo a leggere l'art. 32 ve-

dopo la deliberazione). Questa scissione tra formazione (e deposito) del dispositivo e formazione (e deposito) della decisione si riverbera sulle forme di conoscenza all'uopo predisposte in relazione alla iniziativa relativa, ai contenuti ed alle forme eventualmente suscettibili di riflettersi sulla decorrenza dei termini.

All'iniziativa della segreteria della Commissione è affidato il compito di provvedere a portare a conoscenza rispettivamente del contribuente e dell'ufficio il dispositivo. All'uopo il legislatore adotta distinta terminologia, parlando di notificazione rispetto al primo e di comunicazione rispetto al secondo, caratterizzata dalla pluralità delle decisioni che, volta a volta, ne formano oggetto.

La notificazione dell'intera decisione rimane, invece, affidata alla iniziativa facoltativa della parte, che può, a tale scopo, richiedere copia autentica, che la segreteria è tenuta a rilasciare, provvedendo quindi ai conseguenziali adempimenti notificatori.

Nel sistema del contenzioso tributario, ai fini del termine per le impugnazioni, non rileva, quindi, in principio né la pubblicazione della decisione, né la sua notificazione *in extenso*, ma soltanto la conoscenza correlata per l'ufficio e per la parte rispettivamente alla comunicazione ed alla notificazione del solo dispositivo, con l'effetto che detto termine non ha decorrenza unica, tanto per l'amministrazione che per il contribuente (cfr. sent. 3242/77).

diamo (terzo comma) che le notificazioni possono essere fatte direttamente (non si sa se anche dal privato ma sicuramente dalla segreteria) mediante plico senza busta raccomandata con avviso di ricevimento.

Cosicché l'operazione che fa la segreteria consistente nello spedire il dispositivo in plico senza busta raccomandata con avviso di ricevimento è allo stesso tempo una comunicazione (primo comma) e una notificazione (terzo comma). Siamo così tornati al punto di partenza.

Bisogna allora vedere se a far decorrere il termine sia idonea una comunicazione-notificazione del solo dispositivo. Per quel che riguarda l'impugnazione in secondo e in terzo grado non sembra dubbio che valga a far decorrere il termine la notificazione del solo dispositivo; l'art. 22, non modificato per la parte che interessa e poco coordinato oggi con gli artt. 32 e 38, stabilisce ancora che il termine di 60 gg. a decorrere «rispettivamente dalla notifica o dalla comunicazione prevista dal terzo comma dell'art. 38» e l'art. 25, del pari ignorato dalla riforma, ancor più esplicitamente fa decorrere il termine «rispettivamente dalla notificazione e comunicazione del *dispositivo* della decisione impugnata».

In questa confusione che si è creata per il mancato collegamento tra gli artt. 22 e 25 con gli artt. 32 e 38, una delle poche certezze che risultano è proprio la idoneità del solo dispositivo a dare inizio alla decorrenza del termine nell'ambito del processo speciale.

Si torna così al problema iniziale se la disciplina speciale (ed unitaria) sulla notifica delle decisioni sia applicabile anche per la notifica della decisione della Commissione centrale che si collega al ricorso per cassazione.

Nessun dubbio sussiste circa l'operatività del sistema all'interno del processo tributario davanti alle Commissioni, così come risulta disciplinato dal d.P.R. n. 636. Perplessità ed incertezza interpretative, non ancora definitivamente superate, sono sorte, invece, rispetto alla possibilità di far capo al suddetto sistema anche ai fini dell'identificazione dei termini per ricorrere in cassazione ex art. 111 Cost., specificamente a proposito della idoneità della comunicazione, e rispettivamente della notificazione, del solo dispositivo a far decorrere il termine base ex artt. 325, 326 cod. proc. civ.

Ritiene il collegio che nella situazione di specie non sia necessario prendere posizione sul punto, giacché anche accogliendo la soluzione, in via di superamento, che porta a considerare sufficiente a far scattare il termine breve la notificazione, ovvero la comunicazione del solo dispositivo, il ricorso risulterebbe ugualmente inammissibile per tardività.

La regola di cui all'art. 327 ha, invero, carattere assolutamente generale, fissando, per ragioni di certezza, un termine di per sé invalicabile (salva l'incidenza di norme che comportino in linea di massima la proroga del termine stesso), sicché sulla sua decorrenza non può innestarsi, scavalcando, il termine breve per effetto di notificazione avvenuta nell'imminenza del suo operare poiché tale notificazione risponde ad una *ratio* di accelerazione, ed opera quindi esclusivamente all'interno del periodo considerato, in senso riduttivo.

Per esprimere questo concetto la norma dell'art. 327 cod. proc. civ. sottolinea che l'impugnazione non può essere proposta « indipendentemente dalla notificazione », dopo il decorso di un anno dalla pubblicazione della sentenza, sicché deve essere dichiarato inammissibile il ricorso per cassazione, pur se proposto entro i sessanta giorni dalla notificazione della sentenza, non soltanto qualora tale notificazione sia stata effettuata dopo il decorso di un anno dalla pubblicazione della sentenza stessa (cfr. sent. 5286/79), ma anche se il ricorso medesimo risulti notificato oltre l'anno (e correlative proroghe eventuali), essendo ancora pendente il termine di sessanta giorni agganciato ad una precedente notificazione della decisione compiuta entro l'anno (sentt. 3721/69, 2268/74, 5344/79, 1321/80).

Ne consegue che anche il ricorso per cassazione avverso le decisioni della commissione tributaria centrale, al quale sicuramente si applicava come si è già osservato la disposizione dell'art. 327 cod. proc. civ., estensibile a tutte le giurisdizioni speciali che presentino una disciplina della pubblicazione della decisione riconducibile fondamentalmente agli schemi del codice di rito (cfr. ad esempio innovativamente rispetto al Consiglio di Stato sentt. 351/78, 391/79, 1583/80) incontra il limite di decadenza per decorso del termine annuale, e pertanto tale ricorso deve essere dichiarato inammissibile, pur essendo stato notificato entro sessanta

giorni dalla notificazione della decisione della Commissione tributaria centrale, ma dopo oltre un anno dalla pubblicazione della decisione medesima che va individuata nel deposito in segreteria ai sensi dell'art. 38 del d.P.R. n. 636 del 1972, tenendo conto ovviamente della sospensione dei termini nel periodo feriale e quand'anche si trattasse non già, come nella specie, della comunicazione del mero dispositivo, ma della notificazione della decisione *in extenso* (sentt. 1213/81, 658/80).

Pertanto la comunicazione all'ufficio del solo dispositivo, anche ad ammettere la idoneità a mettere in moto il termine breve, non renderebbe utilmente esperibile il gravame, scavalcando l'anno della pubblicazione che rappresenta, di per sé, nel sistema della impugnazione l'insuperabile termine finale, suscettibile di essere ridotto per effetto della notificazione acceleratoria, ma mai di essere superato. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 11 luglio 1981 n. 4510 - *Pres. Mazzacane - Est. Borruso - P.M. Ferraiolo (conf.)*. Niccoli c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Viola).

Tributi (in genere) - Soggetti passivi - Responsabile di imposta - Socio illimitatamente responsabile di società di persone - Trasformazione della Società - Permane la responsabilità del socio.

(c.c., artt. 2498, 2499).

Tributi (in genere) - Soggetti passivi - Responsabile di imposta - Socio illimitatamente responsabile di società di persone - Trasformazione della società - Consenso dei creditori - Art. 2499 c.c. - Inapplicabilità alla Finanza.

(c.c., art. 2499).

Poiché la trasformazione della società non produce nessuna trasformazione dei rapporti giuridici esistenti in quanto non viene mutata la unicità del soggetto trasformato, legittimamente viene notificato al legale rappresentante della nuova società l'avviso di accertamento di un'imposta riferibile al tempo anteriore alla trasformazione e validamente tale atto può essere opposto al socio illimitatamente responsabile della società originaria la cui responsabilità non viene meno con la trasformazione (1).

La norma dell'art. 2499 c.c. che prevede il consenso dei creditori sociali alla trasformazione della società di persone in una società di capitali presuppone la disponibilità del credito e di conseguenza è inapplicabile per i crediti tributari dell'Amministrazione (2).

(1-2) Conformi sono le sentenze in pari data nn. 4511 e 4512. La prima massima fa un'applicazione ineccepibile di diversi principi giuridici civili e tributari. La società successiva alla trasformazione è sicuramente il soggetto destinatario

(*omissis*) Col primo motivo il ricorrente sostiene che, essendo stato notificato l'accertamento tributario soltanto alla società di capitale dopo che in essa si era trasformata la preesistente società in accomandita e non anche ad esso Niccoli, che era così rimasto estraneo a tutto il successivo procedimento avanti alle Commissioni tributarie, la Finanza non poteva più far valere nei suoi confronti alcun diritto per le imposte dovute dalla società in accomandita semplice, in quanto essa, quando intende chiamare al pagamento di tributi arretrati di una società i soci al tempo illimitatamente responsabili ma ormai estranei ad essa, deve notificare l'avviso d'accertamento personalmente anche a questi ultimi.

Il motivo è infondato.

L'inequivoca disposizione contenuta nello art. 2498 cod. civ. secondo cui « la società conserva i diritti e gli obblighi anteriori alla trasformazione » ha posto fine alla vecchia disputa se la trasformazione comportasse l'estinzione della vecchia società e la creazione di una nuova; oggi, infatti, dottrina e giurisprudenza assolutamente prevalenti sono concordi nel ritenere che con la trasformazione si determina un semplice mutamento organizzativo della società, un cambiamento, cioè, della sua disciplina normativa, senza introdurre alcuna modificazione soggettiva nei rapporti giuridici esistenti (cfr. in tal senso Cass. 2722 e 953 del 1977; 2657 del 1972, 1287 del 1970; 1070 del 1967).

Ne consegue che, nonostante la trasformazione, il soggetto passivo della obbligazione tributaria di cui trattasi è rimasto identico e unico, sicché esattamente la Finanza ha notificato l'avviso di accertamento relativo ad una imposta concernente un anno anteriore alla trasformazione esclusivamente a chi risultava legale rappresentante della società dopo la trasformazione stessa. Ciò ovviamente non esclude che del debito d'imposta conseguente possa essere chiamato a rispondere dalla Finanza anche il Niccoli, come egualmente sarebbe potuto avvenire se non si fosse verificata la trasformazione e la società fosse rimasta in acco-

dell'accertamento anche per i rapporti facenti capo alla società trasformata sia che essa sia lo stesso soggetto in nuova veste, come è ai fini civili, sia che essa sia il successore a titolo universale, come sembrerebbe doversi ritenere ai fini tributari essendo prevista la estinzione del soggetto trasformato come dispongono gli artt. 73 d.P.R. 597/1973 e 11 d.P.R. n. 600/1973 (v. annotazione a Cass. 2 giugno 1980 n. 3596 in questa *Rassegna*, 1981, I, 366).

Più rilevante è l'affermazione che l'accertamento notificato alla società, nella persona del suo legale rappresentante, è opponibile al socio illimitatamente responsabile, che non è un comune debitore solidale, ma un responsabile di imposta che risponde delle obbligazioni altrui (della società), tributarie e non, « per un particolare rapporto organico che lo lega al soggetto passivo » (Cass. 28 luglio 1977 n. 1616 in questa *Rassegna*, 1977, I, 457). Per l'espressa previsione dello art. 2499 la responsabilità illimitata del socio non viene meno con la trasformazione della società.

L'esattezza della seconda massima è di tutta evidenza.

mandata semplice, ma il suo amministratore e rappresentante fosse stato per atto costitutivo un accomandatario diverso dal Niccoli. Anche in tal caso, infatti, sarebbe stato ben sufficiente notificare l'avviso di accertamento soltanto al legale rappresentante della società, anche se poi, per una norma, peraltro inerente non al diritto tributario ma a quello della società, il Niccoli, quale socio accomandatario, dovendo rispondere illimitatamente dei debiti della società (art. 2323 cod. civ.), avrebbe potuto essere chiamato a pagare anche i debiti tributari della società. Invero, il principio affermato dalla Corte Costituzionale che tra condebitori solidali di un tributo non c'è rappresentanza processuale, sicché la Finanza non può pretendere il pagamento se non da quelli verso i quali ha agito dando a ciascuno di essi la possibilità di difendersi, certamente non si applica nei confronti di chi sia chiamato al pagamento di un tributo non perché ne sia il soggetto passivo (e, nella specie, neppure perché ne debba rispondere solidalmente con lui per effetto di una speciale norma di diritto tributario avente lo scopo di rafforzare la garanzia dei crediti della Finanza), ma semplicemente perché, per un particolare rapporto organico che lo lega al soggetto passivo del tributo, egli debba per legge rispondere in solido di tutti i debiti di quest'ultimo, siano o non siano di carattere tributario (vedi Cass. sent. n. 824 del 1973).

Col secondo motivo di ricorso il Niccoli sostiene che la Commissione Centrale avrebbe violato nella specie il secondo comma dell'art. 2499 cod. civ., in quanto avrebbe dovuto considerare equipollente alla comunicazione per raccomandata al creditore ivi previsto dell'avvenuta trasformazione della società la registrazione del relativo atto pubblico presso l'Ufficio del Registro e ciò non soltanto perché sia tale ufficio, sia quello delle Imposte sono uffici finanziari, ma soprattutto perché, avendo lo stesso Ufficio delle Imposte notificato l'avviso d'accertamento e coltivato il relativo procedimento tributario, che riguardava un'imposta dovuta dalla società in accomandita, nei confronti della società di capitale in cui la prima si era trasformata, era certo che lo stesso Ufficio delle Imposte avesse avuto piena ed ufficiale conoscenza dell'atto registrato recante l'avvenuta trasformazione sicché, per conservare la garanzia costituita dal permanere della responsabilità illimitata dei soci che l'avevano prima della trasformazione, avrebbe dovuto negare espressamente la sua adesione nel termine di trenta giorni dalla dimostrata conoscenza della trasformazione stessa.

Anche questo motivo è infondato per l'assorbente considerazione che l'art. 2499 cod. civ. nella parte in cui prevede che i creditori possano consentire alla trasformazione della società e in tal modo perdere la garanzia costituita dal permanere dell'obbligo dei soci a responsabilità illimitata di rispondere dei debiti sociali anteriori alla trasformazione non può applicarsi alla Finanza in quanto tale consenso — spiegabile solo in una

ottica esclusivamente privatistica e come tale insindacabile dei propri interessi — presuppone ovviamente la disponibilità del credito, disponibilità che, invece, — com'è pacifico — la Finanza assolutamente non ha per i crediti nascenti dai tributi e per le garanzie del loro soddisfacimento che danno luogo a rapporti di diritto pubblico inderogabilmente regolati dalla legge. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 14 luglio 1981 n. 4582 - Pres. Rossi - Est. Caturani - P. M. Fabi (diff.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Braguglia) c. Bologna.

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Azione di mero accertamento - Imposte indirette - Improponibilità anteriormente all'accertamento - Sopravvenienza dell'accertamento - Conversione della domanda - Decadenza per decorso del termine - Non si verifica.

È improponibile la domanda di accertamento negativo anteriormente all'emanazione del provvedimento amministrativo con il quale si manifesta e si rende riconoscibile la pretesa di percepire l'imposta, anche se siano già intervenuti atti preparatori o intermedi (nella specie il verbale di contestazione nel procedimento dell'art. 55 della legge 7 gennaio 1929 n. 4). Tuttavia ove in corso di causa sopravviene l'atto di accertamento l'azione originariamente improponibile si converte nell'impugnazione dell'accertamento sì che viene meno l'onere di autonoma impugnazione nel termine di decadenza stabilito (1).

(*omissis*) Nell'ordine logico è pregiudiziale l'esame della seconda censura contenuta nel primo motivo dei ricorsi, con cui l'amministrazione ricorrente assume che nella specie la domanda di accertamento negativo del debito tributario proposta dai contribuenti innanzi al giudice ordinario doveva dichiararsi improponibile per difetto di giurisdizione, in quanto era in corso il procedimento amministrativo di accertamento della infrazione, e sostiene poi che, intervenuta nel corso del giudizio di primo grado l'ordinanza intendentizia che aveva determinato la imposta evasa e la pena pecuniaria, la quale non era stata impugnata,

(1) Anche se riferita alla normativa anteriore alla riforma del contenzioso (per l'attuale improponibilità dell'azione di mero accertamento v. Cass. 8 marzo 1977 n. 942, in questa Rassegna, 1977, I, 302 con nota di C. BAFILE), è molto interessante la motivazione della sentenza che ha eliminato ogni dubbio sulla questione dell'azione di mero accertamento. In passato era stata ammessa, nelle imposte indirette, la proponibilità di una tale domanda quando l'incertezza oggettiva o la situazione di pregiudizio era provocata da atti dell'amministra-

la pretesa tributaria sarebbe divenuta definitiva e quindi non modificabile dal giudice con la pronuncia di accertamento (negativo).

La censura è infondata.

Il problema — che riflette il nucleo centrale dei ricorsi — va risolto in base alle seguenti considerazioni.

Il carattere di per sé generale dell'azione di mero accertamento non ha impedito che anche in epoca anteriore alla recente riforma del contenzioso, si discutesse in giurisprudenza ed in dottrina circa la proponibilità di una tale azione nel diritto tributario. Il contrasto degli opposti orientamenti fu reso ancor più vivo dalle diverse concezioni circa la natura giuridica dell'accertamento tributario, essendosi osservato da alcuni giuristi che se il rapporto giuridico di imposta si costituisce soltanto con l'atto di imposizione, non può concepirsi una azione di accertamento di una obbligazione *nondum nata*; argomento che, peraltro, veniva superato dai fautori della natura meramente dichiarativa dell'imposizione tributaria.

L'indirizzo seguito da questa Corte in detto periodo si adeguò al principio secondo cui mentre rispetto alle imposte dirette, ai sensi dell'art. 6 della legge 20 marzo 1865 n. 2248 all. E, l'azione dinanzi all'A.G.O. non poteva proporsi se non dopo la pubblicazione dei ruoli e l'esperimento almeno in un grado del ricorso alle commissioni tributarie, nelle controversie in materia di imposte indirette, l'azione di accertamento negativo, davanti al giudice ordinario era proponibile prima ed indipendentemente dall'esperimento dei ricorsi amministrativi. Si osservava, invero, che, salvo limitazioni poste da leggi speciali, la giurisdizione dell'A.G.O. non incontra nella legge alcun limite in dipendenza dello stato cui sia pervenuta l'attività della pubblica amministrazione tendente all'accertamento del tributo ed alla relativa ingiunzione di pagamento, purché sussistano gli altri requisiti per la proponibilità della domanda, giustificata dal dubbio circa l'esistenza dell'obbligazione tributaria e quindi possa profilarsi

zione preliminari all'accertamento o anche da affermazioni di massima contenute in circolari o risoluzioni (v. *Relazione avv. Stato*, 1971, 75, II, 597 e segg.).

Oggi si ritorna sull'argomento per escludere la proponibilità dell'azione che venga introdotta prima della notifica dello accertamento. E sono certamente di molto interesse le considerazioni contenute nella motivazione in linea con una tesi sempre sostenuta dall'Avvocatura: l'azione avrebbe ad oggetto l'accertamento negativo non di una obbligazione ma dell'esistenza del potere dell'Amministrazione di eseguire l'accertamento e di conseguenza essa comporterebbe l'invasione di una sfera di attività che la legge riserva in via esclusiva ai poteri della autorità amministrativa.

Con queste premesse contrasta sorprendentemente la seconda parte della massima.

Dopo aver ben puntualizzato che prima dell'accertamento la domanda è improponibile in quanto usurperebbe una potestà riservata all'Amministrazione, si passa poi a considerare, in modo ingiustificatamente riduttivo, la mancanza

un interesse concreto ed attuale dell'attore ad ottenere dal giudice una pronuncia (S.U. 24 giugno 1972 n. 2134; 8 giugno 1968 n. 1751; 16 marzo 1966 n. 752; 7 novembre 1957 n. 4259; 15 luglio 1957, n. 2901).

Ora, non può contestarsi che, in linea di principio, l'azione di mero accertamento, come azione generale che si fa valere innanzi al giudice ordinario per la tutela dei diritti soggettivi allorché se ne verificano i presupposti, non possa essere negata in materia di imposte indirette, per il periodo anteriore alla recente riforma del contenzioso tributario. Questo, tuttavia, non esclude, ma anzi implica che occorra poi stabilire quando una tale azione sia in concreto proponibile e, con particolare riferimento alle infrazioni all'I.G.E. previste dalla legge 19 giugno 1940 n. 762 (che interessano il presente giudizio), se avuto riguardo al particolare procedimento ivi adottato per l'accertamento della violazione tributaria attraverso cui si realizza la funzione impositiva dello Stato, sia configurabile prima e durante il corso del procedimento un diritto soggettivo del contribuente e comunque un rapporto giuridico che possa dar luogo ad una azione di mero accertamento in prevenzione innanzi al giudice ordinario. Il problema di fondo risiede quindi nell'esaminare se la suddetta azione, la quale è stata in generale considerata, per quanto attiene ai suoi presupposti in relazione a controversie tra privati, non debba eventualmente subire degli adattamenti quando si sia in presenza di una controversia tributaria.

In tal caso, anche a prescindere dal problema della configurabilità o meno del rapporto tributario prima che sia intervenuto un atto *ad hoc* dell'amministrazione finanziaria, assume indubbio e decisivo rilievo la considerazione che si è pur sempre in presenza di una potestà pubblica

del preventivo accertamento come un difetto d'interesse la cui sopravvenienza rende successivamente proponibile l'azione con efficacia retroattiva.

Ma non si tratta semplicemente di una improcedibilità che possa essere rimossa in corso di causa, bensì di una improponibilità (difetto di giurisdizione), che se pure temporanea, è assoluta.

La giurisdizione mancante non può essere riacquistata con efficacia retroattiva (art. 5 c.p.c.), e del resto non si era mai dubitato che nell'analoga situazione, riferita alle imposte dirette, di difetto temporaneo di giurisdizione dell'A.G.O. fino alla pronuncia definitiva della commissione almeno in un grado, l'originaria improponibilità non fosse superata dalla sopravvenienza della decisione della commissione.

Neppure sembra accettabile la prospettata conversione della domanda (improponibile) di accertamento negativo nella normale azione successiva all'accertamento con l'effetto di eludere la decadenza per decorso del termine. L'azione improponibile non è mai convertibile; per di più le due azioni sono diverse anche nel contenuto giacché la prima è rivolta ad eliminare una semplice incertezza e la seconda a contestare la pretesa in concreto vantata.

Forse come esempio di conversione è stato tenuto presente quello della domanda di risarcimento per occupazione illegittima che si trasforma nella impu-

il cui esercizio si attua attraverso un procedimento predeterminato e specificamente regolato dalla legge. Ed è appunto in funzione di tale disciplina che si deve stabilire se l'azione di accertamento negativo sia o meno compatibile con la struttura e le finalità del procedimento stesso nonché con i vari atti o momenti in cui esso si articola, e quando — con riferimento a tali dati — possano ritenersi sussistenti in concreto i presupposti che condizionano l'ammissibilità della detta azione (incertezza oggettiva, situazione di pregiudizio, interesse ad agire).

In realtà, l'indirizzo seguito da queste Sezioni Unite per il periodo accennato si ispirava alla regola secondo cui l'incertezza oggettiva e attuale della situazione giuridica si verifica in materia di imposte indirette quando la p.a. attraverso il suo comportamento — risultante da scambi di lettere fra le parti o da circolari — rifiuti di accogliere la tesi del contribuente circa la debenza del tributo che questi voglia escludere, anche con riferimento a manifestazioni future (cfr. sent. 24 giugno 1972 n. 2134 cit., in tema di imposta sui pubblici spettacoli).

A tale orientamento può tuttavia obiettarsi che la valutazione della incertezza oggettiva la quale susciti un interesse ad agire (che non sia di mero fatto) non può prescindere dal tipo di procedimento che la legge prevede, onde si tratta di stabilire se possano valere ad integrare gli estremi della « pretesa contestata », mere affermazioni formulate in via di massima o contenute in atti prodromici o intermedi del procedimento all'uopo previsto dalla legge (come circolari amministrative, risoluzioni in merito a quesiti, contestazione della violazione attraverso la notifica di apposito verbale etc.).

Orbene, a norma dell'art. 52 della legge sull'I.G.E., per l'accertamento, la cognizione e la definizione delle violazioni ivi previste, sono applicabili

gnazione del decreto di espropriazione per la misura della indennità. Ma in questo caso la prima domanda è perfettamente proponibile e non se ne può ammettere la successiva integrale caducazione in conseguenza della (tardiva) emissione del decreto di espropriazione; ed ancora si comprende la ragionevolezza della affermazione volta ad impedire che dopo la legittima proposizione di una domanda di risarcimento possa sopravvenire una decadenza ove non venga successivamente impugnato il decreto di espropriazione; per di più la conversione corrisponde alla sostituzione ad una domanda del tutto proponibile che viene troncata da un fatto successivo, la corrispondente domanda che da quel fatto è originata.

Ma nel caso ora deciso si ha una domanda improponibile e nessuna valida ragione per salvarla e nulla giustifica la elusione della operatività del termine di decadenza stabilito per proporre una domanda che non è legata con un nesso di necessaria consequenzialità alla precedente.

Sarebbe pericoloso se questa pronuncia riaprisse il discorso, che sembrerebbe chiuso, della azione di mero accertamento innanzi alla commissione che diventa proponibile con effetto retroattivo con il sopravvenuto accertamento.

le norme contenute nella legge 7 gennaio 1929 n. 4, concernente le norme generali per la repressione delle violazioni delle leggi finanziarie. In base all'art. 55 di tale legge, l'intendente di finanza, nella cui circoscrizione la violazione è stata accertata, notifica al trasgressore il verbale di accertamento e lo invita a presentare le sue deduzioni entro il termine di quindici giorni. Decorso tale termine, l'intendente, qualora in base agli atti raccolti e alle deduzioni che siano state presentate, accerti l'esistenza della violazione e la responsabilità del trasgressore, determina con provvedimento motivato, sotto forma di ordinanza, l'ammontare della pena pecuniaria. Dalla disciplina giuridica, si trae quindi la deduzione logica che il procedimento amministrativo diretto all'accertamento dell'infrazione all'IGE e alla determinazione della corrispondente pena pecuniaria si svolge attraverso una serie collegata di atti i quali sono tutti preordinati alla emanazione dell'ordinanza intendentizia, che sostituisce non solo il momento conclusivo di tutto il procedimento, ma si configura come l'atto attraverso cui si esercita il potere-dovere della p.a. e si manifesta la sua pretesa nelle forme previste dalla legge.

Trattandosi dello svolgimento di una potestà pubblica ne consegue che la valutazione degli atti intermedi che seguano i singoli momenti del relativo procedimento, non può essere compiuta alla stessa stregua dei criteri adottati rispetto ai rapporti tra privati.

Il che è particolarmente significativo per la soluzione del problema proposto, ove si consideri la posizione del contribuente rispetto alla notifica del verbale di accertamento dell'infrazione redatto dalla guardia di finanza (art. 55 della legge n. 4/1929). Non soltanto quella notificazione deve essere inquadrata nell'ambito dello stesso procedimento amministrativo, ma non può in alcun modo essere assimilata o confusa con il comportamento del creditore, il quale contesta al (preteso) debitore in un rapporto di diritto privato che costui risulta obbligato ad eseguire una data prestazione nei suoi confronti. Mentre, infatti, quest'ultimo atto si esaurisce nel manifestare una condotta che costituisce mero vanto nei confronti del preteso obbligato, la contestazione della violazione tributaria mediante la notifica del verbale è intimamente connessa alle successive fasi del procedimento ed esplica la funzione di porre il destinatario in grado di svolgere le proprie difese in quella sede e di condizionare in tal guisa il contenuto del successivo provvedimento dell'intendente.

Non può profilarsi quindi alcun interesse giuridicamente tutelato del contribuente di anticipare senz'altro la controversia (potenziale) innanzi all'A.G.O., giacché il procedimento amministrativo, così come articolato, ha essenzialmente scopo istruttorio e finalità garantistiche per il contribuente, essendo rivolto ad acquisire, anche con la sua partecipazione e collaborazione, tutti gli elementi necessari ed utili di giudizio e di valuta-

zione, ed assicura quindi allo stesso contribuente adeguati mezzi di tutela pur nella fase amministrativa.

Né può sostenersi che l'azione di accertamento negativo innanzi al giudice avrebbe ad oggetto soltanto il controllo circa la esistenza dei presupposti dell'obbligazione tributaria e quindi non inciderebbe sui poteri spettanti in materia all'autorità amministrativa, in quanto non può isolarsi, dal punto di vista giuridico il potere di mero accertamento dell'obbligo di corrispondere l'I.G.E., dal potere sanzionatorio che la legge conferisce all'intendente di finanza.

La disciplina giuridica dimostra che nella materia di cui si tratta i poteri dell'intendente non sono meramente sanzionatori, ma l'accertamento dell'infrazione e l'irrogazione della sanzione presuppone che l'autorità amministrativa proceda pregiudizialmente all'accertamento concreto che sussistono i presupposti della obbligazione tributaria, la quale si ritiene inadempita dal contribuente.

Anche da questo punto di vista risulta quindi confermato che, se in pendenza del procedimento rivolto all'accertamento dell'infrazione, il contribuente volesse — anticipando in prevenzione la pronuncia dell'intendente di finanza — adire il giudice ordinario, per sentire accertare che il suo obbligo tributario non sussiste, sarebbe inevitabilmente invasa una sfera di attività che la legge riserva in via esclusiva ai poteri della autorità amministrativa.

D'altronde, appunto in considerazione della predetta disciplina e delle peculiarità del procedimento da essa previsto per le infrazioni all'IGE, si è indotti altresì a rilevare che — in mancanza di una iniziativa di autotassazione e di un atto giuridicamente rilevante dell'organo della amministrazione finanziaria come sopra investito del potere di accertamento — non risulta ancora obiettivamente e chiaramente delineato né comunque presenta attuale e giuridica evidenza (pur se eventualmente configurabile ed esistente) un concreto rapporto giuridico tra contribuente e amministrazione finanziaria che dovrebbe costituire oggetto del giudizio di mero accertamento innanzi all'A.G.O. E pertanto, l'azione di accertamento negativo avrebbe ad oggetto in definitiva la inesistenza del potere della finanza, onde urterebbe contro il principio secondo cui il giudice ordinario provvede a tutelare rapporti di diritto ed obbligo, non meri stati di soggezione di fronte ai pubblici poteri.

Né potrebbe obiettarsi che la negazione della tutela preventiva in funzione di mero accertamento innanzi all'A.G.O. postulerebbe un ritorno al principio del « *solve et repete* », potendo la finanza riscuotere il tributo in pendenza del procedimento amministrativo. Una tale possibilità, invero, attiene al diverso principio della esecutorietà delle pretese della p.a., il cui fondamento, com'è noto, risiede nel carattere pubblico del

potere che la stessa esercita e nella esigenza — specifica alla materia in esame — che i tributi siano prontamente riscossi, salva la successiva tutela giurisdizionale dei diritti del contribuente.

Deve quindi ritenersi che soltanto con l'emanazione dell'ordinanza intendentizia si manifesta e rende riconoscibile la pretesa della finanza di percepire l'imposta evasa e la pena pecuniaria e si determina il sopravvenire dell'interesse giuridico, concreto ed attuale del contribuente, ai sensi dell'art. 100 cod. proc. civ., poiché soltanto allora si profila giuridicamente la possibilità di una lesione della sua sfera giuridica. Si spiega quindi come solo attraverso la impugnativa di tale atto il medesimo possa far valere la propria tutela giuridica nei confronti dell'amministrazione finanziaria, non essendo compatibile con la stessa struttura e funzione del procedimento amministrativo previsto in tema di infrazioni all'I.G.E. che il contribuente adisca direttamente l'A.G.O. per la (dedotta) minaccia, peraltro non ancora attuale, di una imposizione ingiusta.

La costruzione accolta dall'azione giudiziaria di mero accertamento (negativo) in materia di IGE come azione di impugnazione di un provvedimento amministrativo è inoltre in sintonia con il nuovo orientamento espresso da queste Sezioni Unite in tema di interpretazione dell'art. 16 della legge 26 ottobre 1972 n. 636 sulla riforma del contenzioso tributario (sent. 8 marzo 1977 n. 942), secondo cui la nuova disciplina esclude la proponibilità delle azioni di accertamento negativo, prima della emanazione del provvedimento (esplicito o implicito) ivi previsto, essendo stata la azione giudiziaria anche in tal caso costruita come impugnativa di un atto della p.a. in cui si esplica e rende manifesto il potere impositivo alla stessa devoluto dalla legge. Ed invero, le ragioni che, rispetto alla fattispecie legale in esame, integrano il fondamento logico e sistematico della ritenuta incompatibilità tra il procedimento amministrativo e la azione preventiva di accertamento negativo corrispondono, nella sostanza, alla *ratio* che — secondo la citata pronuncia — sta a base della nuova disciplina.

Del resto i principi che le precedenti considerazioni presuppongono, vale a dire che in materia tributaria quando la legge attribuisce alla p.a. un potere-dovere procedimentale il cui esercizio si risolve in un provvedimento decisorio della competente autorità, si verifica una improponibilità temporanea della domanda innanzi al giudice ordinario, in difetto di un interesse attuale del contribuente che potrà assumere giuridica consistenza e rilevanza solo dopo la definizione della controversia amministrativa — sono stati applicati da queste Sezioni Unite in diverse occasioni (cfr. sent. 8 marzo 1974 n. 631 in tema di controversie doganali; sent. 10 giugno 1968 n. 1766 in tema di imposizione di ricchezza mobile).

Alla luce delle precedenti considerazioni, non può accogliersi il principio affermato dalla Corte d'Appello, secondo cui deve ritenersi proponibile in materia di infrazione all'I.G.E. una azione di accertamento (negativo) del contribuente in pendenza del procedimento rivolto ad accertare la esistenza della violazione, quando sia intervenuta la notifica del verbale di contestazione degli addebiti.

Tuttavia, la conclusione cui in concreto è poi pervenuta la Corte (circa la proponibilità dell'azione) è conforme al diritto, in quanto in pendenza del giudizio di primo grado è intervenuta l'ordinanza intendentizia prevista dall'art. 55 della legge sull'I.G.E., onde, anche se al momento in cui fu introdotta l'azione giudiziaria l'interesse ad agire era inesistente, lo stesso, potendo intervenire, quale condizione dell'azione, anche in sede di decisione della causa, ha reso successivamente proponibile l'azione di accertamento con efficacia retroattiva.

Né, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'amministrazione, sussisteva a carico degli attori alcun onere di impugnativa del suddetto provvedimento ex art. 52 della legge sull'IGE, poiché, trovandosi i contribuenti già in causa con l'amministrazione finanziaria e persistendo nelle loro istanze anche dopo la notifica dell'ordinanza intendentizia, la azione giudiziaria di accertamento si era convertita *ope legis* nella impugnativa del suddetto provvedimento.

D'altra parte, ben potevano gli istanti impugnare direttamente l'ordinanza dell'intendente, costituendo indirizzo ormai costante nella giurisprudenza di questa Corte, il principio secondo cui, quando si lamenta la lesione di un diritto soggettivo, posta l'autonomia del processo ordinario rispetto a quello di accertamento tributario, alla stregua della regola fondamentale che assicura contro gli atti della p.a. la tutela dei diritti innanzi all'A.G.O. (art. 113 Cost.), l'esperimento o meno del ricorso gerarchico, tranne espressa disposizione in contrario, non può costituire condizione o presupposto di proponibilità dell'azione giudiziaria in ordine alla questione sostanziale sul debito di imposta (S.U. 2 marzo 1964 n. 473; 17 febbraio 1975 n. 624, quest'ultima a sezione semplice). Pertanto, non rileva in contrario che, a norma dell'art. 56 della legge n. 4 del 1929, contro l'ordinanza intendentizia sia previsto nel termine di giorni trenta dalla sua notificazione ricorso al Ministero delle Finanze, ben potendo l'interessato rinunciare al ricorso gerarchico e proporre direttamente la azione giudiziaria innanzi al giudice.

Devesi quindi conclusivamente affermare che, pur corretta la motivazione dell'impugnata sentenza nei termini innanzi precisati, non merita alcuna censura il *decisum* con cui la Corte di Appello ha, nel caso concreto, riconosciuto la proponibilità dell'azione giudiziaria proposta dai resistenti innanzi al Tribunale di Roma.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 ottobre 1981, n. 5338 - *Pres. La Farina - Est. Falcone - P. M. Catelani (conf.) - Bragonzi (avv. Allorio) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Gargiulo).*

Tributi erariali diretti - Accertamento tributario - Motivazione - Metodo induttivo - Utilizzazione di elementi analitici - Illegittimità.

(T.U. 29 gennaio 1948, n. 645, art. 137).

Tributi (in genere) - Contenzioso Tributario - Onere della prova - Fatto presupposto dell'obbligazione - E' a carico dell'Amministrazione.

(c.c., art. 2697).

Nel procedere all'accertamento con metodo induttivo non è consentito utilizzare, assieme ai fatti indice che fanno presumere le disponibilità di un reddito complessivo, anche elementi diretti di dimostrazione dei redditi, dichiarati o accertati, rilevanti soltanto ai fini dell'accertamento analitico (1).

Grava sull'Amministrazione finanziaria l'onere di provare il fatto sul quale è fondata la sua pretesa (2).

(omissis) Con il primo motivo, il ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione degli artt. 24, 37, 86, 87, 137 t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, critica la sentenza impugnata per avere ritenuto legittima l'adozione del

(1-2) La prima massima (che ha un precedente nella sentenza 4 giugno 1981, n. 3608, di cui si omette la pubblicazione) non può essere interamente condivisa.

Evidentemente non è possibile determinare il reddito complessivo in base a dati induttivi (tenore di vita ecc.) ed a questo aggiungere l'ammontare di singoli redditi direttamente accertati in via analitica; si farebbe una duplicazione. Ma questo non significa che nel procedere all'accertamento induttivo si debba necessariamente rinunciare a quella parte di acquisizione diretta di dati che costituisce una base di certezza. In particolare se singoli redditi (fondiari, di capitale ecc.) sono dimostrati con certezza, ma si hanno elementi induttivi che fanno presumere il possesso di altri redditi di cui non può determinarsene con eguale certezza l'origine, non sembra che sia inibita la commistione del metodo sintetico e del metodo analitico, sempreché nel risultato finale si tenga conto delle quantità certe per dedurle dal complesso determinato induttivamente, onde evitare sovrapposizioni. E' del resto pacifico che è ben possibile apportare con metodo induttivo rettifiche e correzioni al bilancio, che resta pur sempre la base emolitica dell'accertamento, secondo quanto dispongono l'art. 119 del T.U. delle imposte dirette e l'art. 39 del d.P.R. n. 600/1973. (Cass. 6 marzo 1980 n. 1500, in questa *Rassegna*, 1981 I, 125, conforme a numerosissime altre); questo principio, che è invero riferito all'accertamento eseguito sulla base del bilancio, non è incompatibile con l'accertamento sulla base della sola dichiarazione, che ha anche una analiticità che può (o deve), finché è possibile, essere conservata.

Sul problema della seconda massima v. le sentenze 23 maggio 1979, n. 2996 e 15 novembre 1979, n. 5951, in questa *Rassegna* 1980, I, 377, con nota di C. BAFILE, cui adde 4-2-1980 n. 774 *ivi* 819.

metodo sintetico di accertamento sulla base di erronee considerazioni quali: la mancata indicazione, nella dichiarazione dei redditi presentata, degli elementi attivi e passivi dei redditi dichiarati; l'omessa denuncia di alcune fonti di reddito, quali i fabbricati intestati alla s.a.s. Risorgimento nonché le azioni della s.p.a. Finanziaria Lonatese e della società Finparte; il difetto di enunciazione degli indici dimostrativi del possesso del maggior reddito attribuito, tale non potendo essere considerato il mero riferimento all'ottimo tenore di vita del contribuente.

Con il secondo motivo, lamentando il difetto di motivazione, la violazione delle norme in tema di onere probatorio (art. 2697 cod. civ.) e dell'art. 135 t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, il ricorrente si duole che, nel procedere all'esame della legittimità sostanziale dell'accertamento, la sentenza impugnata: abbia ritenuto esattamente attribuito a lui un reddito derivante dai cespiti immobiliari della s.a.s. Immobiliare Risorgimento, senza considerare che la qualità di socio non è sufficiente a dimostrare l'avvenuta percezione di dividendi e che nella specie era fatto riferimento non a redditi da partecipazione a tale società, ma a redditi di fabbricati posseduti dall'anzidetta società; abbia riconosciuto corretta l'attribuzione di utili percepiti dalla s.p.a. Finanziaria Lonatese, derivanti dalla quota di partecipazione di detta società nella s.p.a. Bragonzi, senza dimostrare che esso contribuente fosse socio di detta finanziaria e che la stessa avesse distribuito utili; abbia giudicato essere state esattamente valorizzate asserite sottoscrizioni di obbligazioni emesse dalla s.p.a. Bragonzi, ai fini della determinazione del reddito complessivo del contribuente, senza alcuna motivazione circa la prova di dette sottoscrizioni e con inversione dell'onere della prova.

Con il terzo motivo, infine, il ricorrente assume violati gli artt. 37 e 40 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 in relazione all'art. 360 n. 3 e n. 5 cod. proc. civ., in conseguenza del rigetto, senza motivazione, della doglianza mossa alla decisione della Commissione tributaria di secondo grado in ordine alla motivazione circa la stima del reddito.

Il ricorso, le cui articolazioni critiche si palesano connesse, in quanto dirette, in via principale, a contestare la legittimità dell'adozione del metodo sintetico di accertamento e la legittimità sostanziale di questo, e che, pertanto, suggeriscono un esame congiunto dalle questioni prospettate, risulta fondato e meritevole di accoglimento, per le ragioni, nei limiti e con le conseguenze che seguono.

Convieni ricordare che, mentre a norma dell'art. 37, secondo comma, t.u. n. 645 del 1958, la motivazione analitica dell'accertamento non è richiesta né per l'accertamento dei redditi che il contribuente abbia omesso di dichiarare, né quando la dichiarazione manchi dell'indicazione analitica degli elementi attivi e passivi, d'altra parte la determinazione sintetica del reddito complessivo netto è consentita, dall'art. 137 dello

stesso t.u., qualora il tenore di vita del contribuente od altri elementi o circostanze di fatto facciano presumere un reddito netto superiore a quello risultante dalla determinazione analitica.

Nell'ipotesi di omessa dichiarazione di un reddito posseduto dal contribuente è consentito pertanto, all'amministrazione che, procedendo all'accertamento d'ufficio, riesca ad individuarne l'esistenza, di ricorrere ad una motivazione non analitica, proprio in conseguenza della violazione, da parte del contribuente, del dovere di rendere la dichiarazione di tutti i redditi soggetti ad imposta da lui posseduti (art. 17 d.P.R. n. 645 del 1958) e della correlativa difficoltà per l'amministrazione stessa di procedere alla determinazione analitica dell'ammontare di redditi per i quali difettino allegazioni nonché elementi di fatto e documentazione.

E tale determinazione, la quale contrariamente a quanto il ricorrente sostiene, era quindi consentita, nella specie, sia pure limitatamente ai redditi non compresi nella dichiarazione e che venivano accertati d'ufficio, deve considerarsi legittima, per quanto attiene alla motivazione, quando l'atto ponga il contribuente in grado di conoscere la pretesa fiscale in tutti i suoi elementi essenziali ai fini di una eventuale efficace contestazione sull'*an* e sul *quantum* (v. Cass. 23 settembre 1976 n. 3162).

In tal caso, peraltro, il reddito accertato con motivazione non analitica concorre insieme con gli altri dichiarati dal contribuente (rettificati o meno d'ufficio) a costituire il reddito imponibile.

Soltanto all'esito di questa fase può subentrare il controllo circa la congruenza tra il reddito globale così determinato e quello che deve ritenersi essere stato complessivamente a disposizione del contribuente, in considerazione del tenore di vita da lui condotto o di altre circostanze o fatti espressivi di un maggior reddito.

È opportuno, a questo riguardo, precisare che l'art. 137 cit., tuttavia, nel consentire l'accertamento sintetico del reddito complessivo netto, non esige che l'avviso di accertamento contenga la preliminare esposizione della verifica analitica dei redditi dichiarati, seguita dall'indicazione delle ragioni poste a fondamento della determinazione sintetica, o induttiva, del reddito (v. Cass. 5 marzo 1979 n. 1363).

Quando, pertanto, l'ufficio ritenga che l'ammontare complessivo dei redditi dichiarati (rettificati o meno) e di quelli accertati d'ufficio con motivazione non analitica perché non denunciati, non sia tale da giustificare il tenore di vita e gli atti dimostrativi di disponibilità di un maggior reddito goduto dal contribuente, può, nell'avviso di accertamento, trascurare così il calcolo dell'imponibile complessivo risultante incongruo, come la specifica determinazione in via non analitica dei redditi non denunciati, posto che i fatti-indici di una maggiore redditività, gli permettono — a suo giudizio — di prescindere, come la legge consente, dalla individuazione dei singoli redditi.

È evidente, infatti, che l'ufficio, giudicando che il reddito che è possibile legittimamente dedurre dagli elementi in suo possesso, non è congruente con la disponibilità di redditi da parte del contribuente, quale è data presumere dai fatti-indici di essa, supera la valutazione dei singoli redditi, specificati o meno nel loro distinto ammontare, per individuare la redditività complessiva del soggetto, a formare la quale ritiene, quindi, che concorrano redditi non dichiarati e di cui non è stato possibile accertare né la fonte, né, tanto meno, il concreto specifico ammontare.

Consegue che, quando l'ufficio ritenga di potere procedere all'accertamento sintetico, a norma dell'art. 137 cit., di un reddito complessivo adeguato a quello rivelato dal tenore di vita del contribuente (disponibilità di una o più residenze secondarie e caratteristiche di esse, di aerei, di navi da diporto, di riserve di caccia, di cavalli da corsa; entità del personale domestico; viaggi, villeggiature ecc... v. art. 2 d.P.R. 29 settembre 1973 n. 600) ovvero anche da circostanze o da elementi di fatto espressivi di disponibilità di reddito (incremento del patrimonio mediante acquisto di nuovi beni, erogazioni di cospicue entità, ecc.), non può assumere come elemento rivelatore del reddito complessivo che intende accertare (sinteticamente) il possesso di specifici redditi (dichiarati o accertati d'ufficio), ma deve, invece, accertare i fatti e le circostanze, cioè i fatti-indici, che provando un certo ammontare di spese presuppongono la disponibilità di un reddito complessivo spendibile superiore a quello accertabile analiticamente e proporzionato all'entità delle erogazioni complessivamente effettuate dal contribuente.

Il tenore di vita risultante da fatti indici e gli altri elementi di fatto e circostanze che consentono di presumere un reddito complessivo maggiore di quello accertabile attraverso il (reddito o il) cumulo dei redditi la cui fonte sia stata denunciata o accertata d'ufficio, non possono essere utilizzati a quel fine insieme con il risultato raggiunto in via analitica di cui è emersa l'incongruenza attraverso la dimostrata maggiore capacità tributaria del contribuente, proprio perché possono essere considerati significativi soltanto quando siano dimostrativi di un reddito superiore a quello accertabile analiticamente, restando altrimenti assorbiti da quel risultato, nei cui limiti sono privi di significato perché giustificati.

Le considerazioni esposte, se da un lato consentono di disattendere la censura rivolta alla sentenza impugnata in punto di riconosciuta legittimità del ricorso dell'amministrazione finanziaria all'accertamento del reddito complessivo con metodo sintetico, impongono, dall'altro, di accogliere le conclusioni critiche in punto di legittimità sostanziale e di motivazione dell'accertamento.

La sentenza impugnata, dopo avere esattamente affermato che per il ricorso all'accertamento complessivo in via sintetica non è necessario che sussista, come elemento indispensabile, anche un elevato tenore di

vita del contribuente (elemento riconosciuto nella specie non valorizzabile per essere stato « non bene messo in evidenza dall'ufficio »), ma che può essere sufficiente la sussistenza di uno o più dati di fatto di per sé idonei a lasciare presumere un maggior reddito, poteva ritenere legittimamente compiuto, nell'adozione di tale metodo, il ricorso alla sola circostanza valutabile come denotativa di un maggior reddito, cioè all'erogazione di capitali per la sottoscrizione di prestiti obbligazionari della S.p.A. Bragonzi, ma non anche il riferimento all'ammontare dei redditi non dichiarati dal contribuente ed individuati dall'ufficio, come quelli derivanti dall'affermata partecipazione azionaria di lui alle società Immobiliare Risorgimento, Bragonzi e Finanziaria Lonatese.

Inoltre nel procedere al controllo della decisione della commissione tributaria sul punto, ha ritenuto a torto che sia stato esattamente valorizzato il ricordato fatto-indice, ed ha adottato in proposito una motivazione non soltanto generica e priva di ogni concreto riferimento alla specie (tempo, ammontare ed altre caratteristiche del prestito obbligazionario ed entità della sottoscrizione), ma viziata anche da una vera e propria inversione dell'onere della prova, col rilevare la sufficienza, ai fini probatori, dell'affermazione (peraltro generica) dell'Ufficio circa la sussistenza della ricordata circostanza, in quanto non smentita documentalmente dal contribuente.

Senza che sia necessario ripetere le ragioni diffusamente svolte in altre decisioni che hanno approfonditamente esaminato il problema (v. Cass. 23 maggio 1979 n. 2990; 15 novembre 1979 n. 5951), è sufficiente qui ribadire le conclusioni cui la richiamata giurisprudenza di questa Corte è pervenuta, nel senso che l'autorità amministrativa deve accertare, prima di emettere il provvedimento impositivo, il presupposto di fatto di esso, e, posto che oggetto del giudizio è l'effettiva esistenza del credito vantato dall'amministrazione, senza che rilevi la circostanza che l'iniziativa dell'azione nella massima parte dei casi sia presa dall'obbligato, stante la immediata esecutorietà delle pretese amministrative, la verifica (positiva) di tale presupposto va compiuta dal giudice (in giudizio) con onere probatorio a carico dell'amministrazione medesima secondo la regola generale dettata dall'art. 2697 cod. civ.

L'operata inversione dell'onere della prova e la mancanza di motivazione in ordine alla valutazione del fatto-indice ai fini della determinazione del reddito complessivo accertato, impongono la cassazione della sentenza impugnata con assorbimento di tutti gli altri motivi di censura, restando devoluto alla Corte di rinvio, nell'osservanza della regola dell'onere della prova e con adeguata motivazione, il riesame del materiale probatorio offerto dall'amministrazione in proposito, con l'avvertenza che essa non deve giudicare solo astrattamente sull'attitudine o meno del fatto-indice a giustificare il metodo accertativo adottato, ma deve in

concreto statuire sulla correttezza o meno del suo impiego nel caso di specie.

All'esito eventualmente negativo di tale giudizio, nel senso che il metodo sintetico non consenta di pervenire, nel caso concreto, alla determinazione del reddito imponibile complessivo, le questioni rimaste assorbite e che rilevano ai fini della determinazione analitica del reddito nelle diverse componenti (dichiarate dal contribuente o accertate d'ufficio) non potranno non formare oggetto d'esame, ma all'uopo dovrà essere disposto il rinvio alla commissione di secondo grado, competente in materia estimativa.

Poiché, infatti, la controversia d'imposta ha per oggetto la sussistenza sostanziale dell'obbligazione e non l'impugnazione dell'accertamento, non tende quindi a rinnovare tale provvedimento (il quale d'altra parte ne rappresenta l'antecedente necessario: giurisdizione condizionata), ma ad accertare l'effettiva esistenza del credito vantato dall'amministrazione finanziaria, dovrà procedersi alla determinazione del credito tributario preteso dinanzi alla commissione di secondo grado. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 29 ottobre 1981, n. 5698 - Pres. La Farina - Est. Granata - P.M. Leo (conf.) AIACA (avv. Barone) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato Angelini Rota).

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Ricorso alla Corte d'appello - Anteriore proposizione di ricorso tardivo alla Commissione centrale - Non preclude la proponibilità.

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

Tributi (in genere) - Contenzioso tributario - Impugnazione di terzo grado - Alternatività - Ricorso alla Commissione centrale sospetto di inammissibilità ed impugnazione alla Corte d'appello - Necessità di sospendere il giudizio innanzi alla Corte d'appello.

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 40; c.p.c. art. 295).

La proponibilità della impugnazione innanzi alla Corte d'appello ex art. 40 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 non è impedita dalla anteriore proposizione di un ricorso tardivo alla Commissione centrale (1).

(1-2) La sentenza, che affronta un problema irto di difficoltà, lascia alquanto perplessi.

Essa segue un indirizzo che non sembra consonante con quello della precedente sentenza 2 luglio 1980, n. 4189 (in questa *Rassegna*, 1981, I, 375) secondo la quale la rinuncia al ricorso già proposto innanzi alla Commissione centrale non è idonea a rendere proponibile la impugnazione innanzi alla Corte d'appello. La questione è in parte diversa (sebbene il principio possa ritenersi estensibile

Ove sorga questione sulla proponibilità dell'impugnazione innanzi alla Corte di appello in relazione alla tempestività del ricorso proposto alla Commissione centrale, il giudizio innanzi alla Corte d'appello deve essere sospeso ex art. 295 cod. proc. civ. fino alla conclusione di quello pendente davanti alla Commissione centrale, la cui decisione sul punto sarà stato nel giudizio innanzi alla Corte d'appello (2).

(omissis) 1. — La sentenza impugnata ha ritenuto che anche la proposizione intempestiva, e quindi tardiva, del ricorso in Commissione tributaria centrale, come tale inammissibile, faccia scattare la preclusione di cui all'art. 40 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 e renda per l'effetto improponibile l'impugnazione davanti alla Corte di appello.

I cinque mezzi di annullamento formulati dalla ricorrente propongono, come motivo di fondo, la opposta interpretazione del citato art. 40, e confortano tale tesi con il sussidio di argomentazioni collaterali, volte a confermare, sotto profili ed angolazioni diverse, la sua rispondenza a legge.

2. — Con il primo motivo, infatti, che denuncia, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione dell'art. 10 n. 14 legge 9 ottobre 1971 n. 825, 40 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, 12 disposizioni sulla legge in generale, la ricorrente deduce che l'art. 10 n. 14 della legge delega n. 825 del 1971 ha previsto l'alternatività dei due rimedi non per privilegiare il ricorso alla Commissione centrale rispetto all'appello, come affer-

anche alla rinuncia a ricorso inammissibile), ma significativa della considerazione che ai fini dell'alternativa qualunque ricorso alla Commissione centrale preclude a quella parte la proposizione della impugnazione alla corte d'appello.

Le altre parti hanno diritto a considerare la scelta della Commissione centrale come definitiva, a proporre in questo giudizio le proprie impugnazioni e a considerare come ormai impossibile per iniziativa della stessa parte l'impugnazione innanzi alla Corte d'appello.

Potranno se mai le altre parti, se vi hanno interesse, rivendicare il proprio diritto ad adire la Corte d'appello sul presupposto che il termine per ricorrere alla Centrale era già scaduto per tutte le parti.

Ma non sembra che la stessa parte che ha proposto una delle impugnazioni alternativamente ammesse possa proporre anche l'altra impugnazione e coltivarle entrambe nella fiducia che una delle due possa andare a buon fine; e poiché il ricorso non può mai dirsi tardivo fino a quando non sarà dichiarato inammissibile, sarebbe sempre possibile proporre ambedue le impugnazioni in pieno dispregio del principio della alternatività.

E come devono in tale situazione comportarsi le altre parti sia per la semplice resistenza sia per la proposizione di impugnazioni incidentali?

Il confronto storico con il superato contenzioso non è pertinente per la diversità delle situazioni. Neppure ha valore determinante l'eventualità che una delle parti con una impugnazione tardiva pretestuosa alla Commissione centrale impedisca all'altra di ricorrere alla Corte d'appello; si è visto che la scelta del

mato dalla Corte bolognese, ma per porre a disposizione delle parti, accanto allo strumento tradizionale, un mezzo di impugnazione nuovo, appunto l'appello al giudice ordinario, idoneo ad assicurare maggiori e più ampie garanzie, con ciò intendendo ampliare la sfera delle garanzie difensive delle parti e non già introdurre un ostacolo alla tutela giurisdizionale ordinaria. Pertanto la sentenza impugnata, nell'accogliere l'opposta opinione, ha attribuito all'art. 40 del d.P.R. 1972 n. 636 una portata tale da renderlo viziato da eccesso di delega.

Con il secondo motivo, che denuncia, in relazione agli artt. 2909 cod. civ., 43, 295 e 360 n. 3 cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione degli artt. 10 n. 14 legge 9 ottobre 1971 n. 825, 25 e 40 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, 34, 112, 324, 348, 350 cod. proc. civ., 12 disposizioni sulla legge in generale, la ricorrente deduce che la Corte bolognese nell'affermare che anche la proposizione del ricorso alla Commissione centrale oltre il termine di legge rende improponibile l'impugnazione davanti alla Corte di appello, non ha tenuto presente che l'art. 40 d.P.R. 1972 n. 636, subordinando l'esperimento dell'appello all'inutile decorso del termine per ricorrere alla Commissione centrale, non ha voluto precludere la proposizione del primo rimedio per effetto della semplice presentazione del secondo, ma ha inteso consentire di avvalersi dell'appello tutte le volte che il ricorso alla Commissione non sia stato proposto o lo sia stato tardivamente: in tal senso depongono, secondo la ricorrente, la lettera e la *ratio* dell'art. 40. Ai fini della cui corretta applicazione la Corte di appello avrebbe potuto e dovuto deliberare *incidenter tantum* la tardività del ricorso alla Commissione centrale al limitato scopo di accertare la proponibilità dell'impu-

giudice di terzo grado fatta tardivamente non è vincolante per le altre parti (ma lo è per la parte che la propone).

Dovrebbe pertanto ritenersi che il ricorso alla Centrale anche se sospetto d'inammissibilità per decorso del termine, per la parte che lo propone consuma l'impugnazione.

Ciò non esclude, come si è visto, che le altre parti facendo valere la scadenza del termine propongono le loro impugnazioni innanzi alla Corte d'appello.

Solo in questo modo può presentarsi il problema della doppia pendenza, oggetto della seconda massima.

La soluzione proposta non può essere condivisa per la ipotesi che la stessa parte abbia proposto le due impugnazioni; è infatti evidente che in questo caso la decisione della Commissione centrale non ha natura pregiudiziale rispetto alla pronunzia della Corte d'appello. La commissione centrale se riconosce il ricorso tempestivo lo decide nel merito, con il che è definita l'impugnazione di terzo grado.

È evidentemente inconcepibile che una decisione che può decidere il merito possa allo stesso tempo, se sfavorevole, costituire una condizione per riproporre la stessa impugnazione innanzi ad altro giudice? L'impugnazione di terzo grado è una soltanto e dopo che è stata dichiarata inammissibile è certamente consumata. È d'altra parte inaccettabile che la parte ricorrente possa trovarsi nella condizione di particolare vantaggio, di ottenere o una decisione favorevole

gnazione ad essa corte presentato, se del caso sospendendo il giudizio alla stregua dei principi desumibili dagli artt. 295 e 43 cod. proc. civ., applicabili nella specie.

Con particolare riferimento all'art. 295 citato, infatti, la ricorrente, con il successivo motivo, sostiene che tale norma, volta ad evitare il contrasto di giudicati, trova applicazione nel giudizio tanto di primo quanto di secondo grado; e poiché l'art. 40, quinto comma, d.P.R. citato fa espresso rinvio alle disposizioni del codice di procedura civile sul giudizio di appello, non solo non esistono ostacoli per invocare la norma *de qua* nel procedimento di impugnazione di cui si discute, ma si rinviene addirittura una esplicita indicazione testuale che quella applicazione impone, indipendentemente da ogni considerazione sulla qualificazione giuridica del « presupposto » per rivolgersi alla Corte di appello in materia tributaria (terzo motivo, con cui si denuncia, in relazione all'art. 360 nn. 3 e 5 cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione sotto altro profilo degli artt. 25 e 40 d.P.R. 1972 n. 636 e 295 cod. proc. civ., nonché omessa o quanto meno insufficiente motivazione).

Come pure erroneamente — prosegue la ricorrente con il quarto motivo, che denuncia, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., violazione e falsa applicazione degli artt. 25, 26 e 40 d.P.R. 1972 n. 636, 358 e 373 cod. proc. civ. — la Corte di appello ha negato l'applicabilità alla specie, che concernerebbe due gravami proposti davanti a due giudici diversi, degli artt. 358 e 373 cod. proc. civ., i quali invece, secondo la stessa Corte

della Commissione centrale o la possibilità di riproporre l'impugnazione alla Corte d'appello.

Nel caso in cui le altre parti abbiano adito la Corte d'appello sostenendo la intempestività del ricorso proposto alla Commissione centrale la situazione è evidentemente diversa, perché non è la stessa parte che gioca su due campi. Tuttavia è egualmente difficile configurare una sospensione ex art. 295 c.p.c. perché anche in questo caso la decisione della Commissione centrale, se ritiene il ricorso tempestivo decide l'impugnazione nel merito cosicché resta travolto il giudizio della Corte d'appello anche per ciò che concerne le impugnazioni delle altre parti che dovevano essere proposte innanzi alla Commissione centrale tempestivamente adita. E' poi evidente la macchinosità della sospensione e il grave ritardo che essa comporta ove, come nel caso deciso, la decisione della Centrale venga impugnata con ricorso per cassazione.

A ben riflettere non esiste alcuna pregiudizialità, perché la questione sul punto se il termine per ricorrere alla Commissione centrale sia infruttuosamente scaduto nonostante la presentazione di un ricorso, è egualmente preliminare sia per l'ammissibilità del ricorso alla Centrale sia per la proponibilità dell'impugnazione alla Corte d'appello. Ambedue i giudici hanno eguale legittimazione a decidere una tale questione e non esiste preferenza per uno sull'altro come non esiste prevalenza di un giudicato sull'altro.

E poiché ambedue gli organi giudicanti in potenziale conflitto fanno parte dello stesso processo e sono posti nello stesso grado ed in alternativa, non sembra azzardato ipotizzare che possa valere sull'argomento il criterio della

di merito, riguarderebbero l'ipotesi della duplicazione di un solo grave davanti lo stesso giudice: così argomentando, ad avviso della ricorrente, la sentenza impugnata non ha tenuto presente che nel processo tributario la Commissione centrale e la Corte di appello, pur essendo organi giurisdizionali diversi, sono posti sullo stesso piano dagli artt. 26 e 40 d.P.R. 1972 n. 636, che stabiliscono inoltre una perfetta equipollenza, quanto al contenuto ed agli effetti, delle impugnazioni indirizzate all'una ed all'altra.

Sostiene infine la ricorrente con il quinto ed ultimo motivo (con cui denuncia illegittimità costituzionale dell'art. 40 d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636 in relazione all'art. 10 n. 14 legge 9 ottobre 1971 n. 825, ed agli artt. 24, 76, 102, 115 Costituzione) che la eventuale conferma della interpretazione adottata dalla corte di merito imporrebbe a questa Corte Suprema di disporre la rimessione degli atti alla Corte Costituzionale: in tal caso, infatti, la garanzia di una tutela giurisdizionale effettiva sarebbe vanificata, perché nessuno dei due organi giurisdizionali potrebbe pronunciarsi sul merito delle impugnazioni, stante la dichiarazione di tardività della Commissione centrale e quella di improponibilità della Corte di appello.

3. — Il ricorso è fondato.

prevenzione: la decisione che interverrà per prima farà stato in ambedue i giudizi, o nel senso che nel giudizio deciso si assorbe l'impugnazione di merito o nel senso della inammissibilità o improcedibilità di quel giudizio che possibile la prosecuzione dell'altro (salvo a distinguere la posizione delle diverse parti a seconda che abbiano o meno proposto una impugnazione inammissibile).

Si deve osservare che in tal modo non si fa decidere da un giudice la ritualità di una impugnazione rivolta ad un giudice diverso; a tal proposito può soccorrere l'esperienza passata che aveva insegnato come la proposizione di una impugnazione inammissibile *ab origine* di una decisione di Commissione non influiva sul decorso del termine semestrale per proporre l'azione ordinaria, sicché il giudice ordinario, che non era giudice d'impugnazione rispetto alle commissioni e non poteva sindacare gli *errores in procedendo*, ben poteva verificare, come presupposto della proponibilità della domanda ad esso rivolta, se la decisione della Commissione era diventata inoppugnabile nonostante la proposizione di un ricorso intempestivo o non ammesso nel sistema processuale; non poteva invece il giudice ordinario verificare la ammissibilità di un ricorso alla Commissione a causa di altri ostacoli preclusivi dell'esame del merito trattandosi in questo caso di questione attinente alla ritualità del procedimento innanzi alla Commissione (Cass. 12 luglio 1978, n. 3115, in questa *Rassegna*, 1978, I, 744, citata nel testo sotto un diverso profilo).

Certamente anche il criterio della prevenzione porta con sé altre difficoltà ed incertezze, eliminabili soltanto con un affinamento interpretativo; sembra tuttavia che la soluzione sia più aderente alla norma specifica ed ai principi.

C. BAFILE

4. — La legge di delega n. 825 del 1971, all'art. 10 n. 14, stabilisce doversi dalle emanande norme delegate prevedere « che l'azione giudiziaria possa essere esperita avanti le corti di appello... dopo che sia decorso il termine per il ricorso alla Commissione centrale ». E in attuazione di tale delega il d.P.R. 1972 n. 636, all'art. 40 primo comma, statuisce 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 ».

Il senso letterale di entrambe le disposizioni normative riferite è chiarissimo: esse assumono, a presupposto di proponibilità della impugnazione in Corte di appello, la decorrenza del termine, fissato per la presentazione del ricorso in Commissione centrale, senza che questa presentazione vi sia stata. Tanto inequivocabilmente esprime la locuzione « dopo che sia decorso il termine per il ricorso alla Commissione centrale », di cui al citato art. 10 n. 14; altrettanto, con pari univocità, esprime il riferimento all'*inutile* decorso dello stesso termine (trascorso « inutilmente », appunto se ed in quanto spirato senza che durante la sua pendenza il ricorso alla Commissione centrale sia stato presentato).

È quindi contraria alla lettera della legge la interpretazione adottata dalla sentenza impugnata, che quel presupposto, invece, ravvisa non nella mancata proposizione entro il termine del menzionato ricorso, ma nella omissione di siffatta iniziativa processuale senza alcun limite di tempo, e specularmente eleva la proposizione tardiva del ricorso a motivo di preclusione della impugnazione in Corte di appello, laddove il legislatore — come esattamente notato nella discussione orale dalla difesa della ricorrente — quando ha voluto adottare un simile tipo cronologicamente indifferenziato di presupposto (e, al negativo, di preclusione) nei rapporti fra due rimedi impugnatori configurati in sequenza eventuale, e subordinata, dell'uno rispetto all'altro, ha impiegato formule verbali ben diverse, idonee a significare con tutta chiarezza che, come elemento della fattispecie legale, veniva assunto l'esperimento — in sé e per sé considerato, indipendentemente da qualsiasi sua connotazione cronologica — dalla data impugnazione (così, ad esempio, nell'art. 34, secondo comma, r.d. 26 giugno 1924 n. 1054, sul quale cfr. Cass. Sez. Un. 24 gennaio 1967 n. 210).

Storicamente, poi, l'inserimento nella disciplina dei rapporti fra azione davanti alle Commissioni ed azione davanti al Giudice ordinario, dettata dal nuovo contenzioso tributario, di una figura della prima predicata dal connotato dell'ammissibilità (non solo quanto a tipicità, ma anche) quanto a tempestività dell'esercizio, è perfettamente in linea con il sistema prevalente, nel quale — come la giurisprudenza di questa Corte Suprema ha fermamente puntualizzato (cfr. da ultimo, per l'applicazione del principio, Cass. Sez. Un. 12 luglio 1978 n. 3511; cfr. inoltre Cass. 4 agosto 1977

n. 3474; Cass. 25 febbraio 1975 n. 40) — il momento della definitività della decisione in sede di Commissione, fungente da *dies a quo* della decorrenza del termine utile per proporre l'azione giudiziaria, non veniva in alcun modo influenzato dalla eventuale proposizione di una tardiva impugnazione contro quella decisione.

Da ultimo, ma non certo quanto a decisività, soccorre, a conforto del ripudio della interpretazione adottata dalla corte di merito, il rilievo (dalla corte stessa percepito, senza peraltro cogliere le indicazioni ermeneutiche che ne scaturivano in senso contrario alla soluzione ad essa accolta) che, alla sua stregua, il diritto di ciascuna delle parti (e non del solo contribuente, come riduttivamente avvertito da un autore, già in sede di primo commento al decreto delegato n. 636 del 1972) sarebbe rimesso alla mercè della controparte, la quale decorso il termine per ricorrere alla Commissione, potrebbe immediatamente dopo artatamente proporre un infondato, ed in ogni caso inammissibile — perché tardivo — ricorso alla Commissione stessa, con ciò solo precludendo all'altra la possibilità di impugnare in Corte di appello. Con la conseguenza che ciascuna delle parti, ove volesse con certezza garantirsi contro una simile evenienza, dovrebbe o preoccuparsi di battere sul tempo la possibile iniziativa fraudolenta dell'avversario, proponendo l'impugnazione davanti alla Corte di appello nel primo momento utile immediatamente successivo allo spirare del termine per ricorrere in Commissione centrale (ammesso che la prevenzione fosse ritenuta idonea ad impedire l'operare della regola fissata dalla sentenza impugnata), oppure rinunciare « a priori » al gravame davanti al Giudice ordinario e necessariamente adire nel termine, la suddetta Commissione. Donde l'inevitabile sospetto di incostituzionalità della norma così interpretata.

5. — Deve dunque affermarsi che, ai sensi dell'art. 10 n. 14 legge 1971 n. 825, la proposizione tardiva del ricorso alla Commissione centrale non preclude la possibilità di esperire l'impugnazione in Corte di appello.

Perde così rilevanza la questione (sulla quale non vi è uniformità di indirizzo nella giurisprudenza di questa Corte Suprema: cfr. in sensi diversi, infatti, Cass. S.U. 8 luglio 1957 n. 2707 e Cass. 21 maggio 1957 n. 1834) dei limiti, entro i quali opera la regola della « consumazione » dell'impugnazione.

Quanto, poi, al preteso inconveniente del pericolo di giudicati contraddittori — addotto dalla sentenza impugnata quasi per giustificare in termini di ineluttabilità la opposta soluzione da essa accolta — va rilevato che esso non solo, quando anche effettivamente sussistesse, non costituirebbe un argomento dirimente, e dovrebbe recedere di fronte alle argomentazioni sopra svolte, ma neppure in realtà ricorre.

L'eventualità di giudicati contraddittori è ben possibile nel nostro ordinamento (cfr. Cass. 27 luglio 1973 n. 2217) in presenza tanto di situa-

zioni patologiche (appello e ricorso per cassazione contro sentenza soggetta per legge ad una sola delle due impugnazioni — c.d. concorso anomalo: Cass. n. 1834 del 1957 cit. — le quali, una volta proposte non creano litispendenza — Cass. n. 2217 del 1973 cit.; Cass. 16 maggio 1977 n. 1966 — sicché debbono proseguire ciascuna per suo conto: Cass. 8 ottobre 1965 n. 2109; Cass. n. 1834 del 1957 cit.), quanto di situazioni previste dall'ordinamento (ad esempio reiterazione della impugnazione inammissibile o improcedibile, prima della relativa dichiarazione giudiziale, rispetto alla quale nessun raccordo è espressamente apprestato dalla legge; ipotesi della sentenza di conciliazione impugnabile direttamente per cassazione ex art. 111 Cost. e proponibilità anche di ricorso ordinario contro la sentenza sulla prima emessa dal pretore in sede di appello, per la problematica del cui raccordo cfr., *obiter*, Cass. S.U. 10 settembre 1976 n. 3130). Proprio in tema di art. 40 d.P.R. 1972 n. 636, poi, la eventualità di giudicati contraddittori sarebbe, secondo autorevole dottrina, la ineluttabile conseguenza del potere conferito e alla Commissione centrale e alla Corte di appello di giudicare autonomamente, e quindi anche diversamente — in via diretta la prima, indiretta la seconda — della validità, o meno, della comunicazione e della notificazione della decisione di II grado (eventualità, peraltro, dalla stessa dottrina negata sul presupposto dell'applicabilità alla specie dell'art. 295 cod. proc. civ., di cui si sta per dire).

Ma in realtà l'inconveniente così addotto non sussiste, ad esso potendo e dovendo la corte di appello, avvertita della proposizione di un ricorso in Commissione centrale, sospendere il giudizio pendente davanti a sé fino alla definizione dell'altro, ai sensi dell'art. 295 cod. proc. civ.

La sentenza impugnata ciò nega, sul rilievo che nella ipotesi considerata si tratterebbe della stessa causa e della stessa impugnazione.

Che per diritto positivo conforme a Costituzione ricorso in Commissione centrale e ricorso in Corte di appello siano impugnazioni — quanto a possibile contenuto — identiche è, come ben noto, *sub iudice* (Cass. ord. 19 giugno 1980 n. 337).

Ma, a parte ciò, sta il fatto che l'art. 295 cod. proc. civ., e la regola della sospensione del giudizio pregiudicato in pendenza del giudizio pregiudicante da esso dettata, esprimono un principio generale del nostro ordinamento processuale, al quale si riconducono le specifiche statuizioni di contenuto sostanzialmente identico, che riguardano anche i casi di sdoppiamento di identica causa davanti ad identico giudice (ad esempio, a prescindere dall'espedito empirico della trattazione contestuale: ricorso per cassazione contro la sentenza emessa in giudizio di revocazione e ricorso per cassazione contro la sentenza oggetto della revocazione: cfr. Cass. 14 novembre 1979 n. 5918; cfr. anche Cass. 24 gennaio 1977 n. 348; Cass. 31 luglio 1967 n. 2039; ricorso ordinario per cassazione e regolamento di competenza: cfr. Cass. 20 giugno 1962 n. 1586).

A maggior ragione l'art. 295 cod. proc. civ. torna applicabile quando la diversità del giudice rispetto alle diverse questioni, presenti in un'unica causa, crea un rapporto di « alterità » (fra i processi) e di « pregiudizialità » (fra le decisioni), che rende pertinente e puntuale il rimedio della sospensione: proprio in materia tributaria era questa l'ipotesi, nella vigenza del vecchio contenzioso, della sospensione del giudizio di estimazione in pendenza di quello di diritto (Cass. 19 giugno 1972 n. 1941; Cass. 26 luglio 1971 n. 2494; Cass. 20 luglio 1971 n. 2364; Cass. S.U. 19 settembre 1967 n. 2182; Cass. S.U. 6 giugno 1967 n. 1241).

Orbene, nell'ipotesi che ne occupa, l'identica causa, che contemporaneamente viene a pendere in Commissione centrale ed in Corte di appello, presenta nel primo processo una questione (quella relativa alla tempestività o meno del ricorso in Commissione) che costituisce l'antecedente logico giuridico di altra questione, presente nel secondo processo (quella concernente la proponibilità dell'impugnazione in Corte di appello): questione, la prima, della quale la Commissione centrale non può non conoscere *principaliter* e non efficacia in giudicato, laddove la Corte di appello ne dovrebbe conoscere *incidenter*, donde la necessità per questa di sospendere in attesa che quella renda la sua decisione. Pregiudizialità, infatti, può aversi — e quando ricorre non può non rilevare come tale a tutti gli effetti — non soltanto sul merito, ma anche sul processo.

6. — Non sembra ultronea una ultima riflessione.

Alla diversità del rapporto fra giudizio amministrativo e giudizio ordinario, istituito dal nuovo contenzioso tributario in sostituzione di quello fissato dal vecchio, corrisponde la diversità del meccanismo di coordinamento e di raccordo fra i due processi.

Identica, come già si è notato, è la irrilevanza della impugnazione tardiva nel giudizio davanti alle Commissioni rispetto alla esperibilità dell'azione davanti al Giudice ordinario.

Ieri, però, il raccordo fra le due sedi giurisdizionali era assicurato dalla « prevalenza » dell'azione in A.G.O. rispetto a quella davanti alle Commissioni, in ragione della quale l'esercizio della prima comportava « rinunzia » alla seconda, sicché per il Giudice ordinario — una volta adito — non si poneva il problema di « sospendere » la propria decisione in attesa di quella delle Commissioni, perché, delle due l'una: o davanti alle Commissioni era già intervenuto un giudicato (sul momento in cui una decisione fosse, in quel processo, divenuta definitiva per eventuale tardività dell'impugnazione contro di essa esperita), e ad esso, allora, il Giudice ordinario rimaneva vincolato (Cass. S.U. n. 3511 del 1978); o, invece, a quel momento un giudicato non era ancora intervenuto, ed allora non avrebbe più potuto formarsi (Cass. 22 settembre 1978 n. 4249; Cass. 17 ottobre 1973 n. 2609) onde di quel problema (tempestività, o no, dell'impugnazione nel processo davanti alle Commissioni al fine di indivi-

duare il *dies a quo* di decorrenza del termine utile per proporre l'azione giudiziaria conosceva direttamente ed autonomamente il giudice ordinario.

Oggi, invece, il racordo fra le due sedi si realizza attraverso il meccanismo della sospensione, ex art. 295 cod. proc. civ., del processo davanti alla Corte d'appello fino alla definizione di quello davanti alla Commissione centrale, con la successiva ricezione, in quello, degli effetti del giudicato formatosi in questo.

7. — In conclusione, il ricorso va accolto e, cassata la sentenza impugnata, la causa va rimessa ad altro giudice di pari grado, affinché ne rinnovi l'esame e la decisione in base al principio di diritto, secondo cui la proponibilità dell'impugnazione davanti alla Corte di appello, ex art. 40, primo comma, d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, in relazione all'art. 10 n. 14 legge 9 ottobre 1971 n. 825, non è impedita dalla proposizione di un ricorso tardivo alla Commissione centrale. Ove sorga questione sulla proponibilità della prima in relazione alla tempestività del secondo, il processo in Corte di appello deve essere sospeso ex art. 295 cod. proc. civ. fino alla conclusione di quello pendente davanti alla Commissione centrale, la cui decisione sul punto, una volta divenuta definitiva, fa stato nel processo davanti alla Corte di appello.

Il giudice di rinvio — che stimasi opportuno designare in altra sezione della stessa Corte di appello di Bologna — terrà peraltro conto che, nella specie, è stata già resa da questa Corte Suprema decisione di rigetto (deliberata alla udienza odierna) del ricorso dalla stessa AIACA proposto contro la decisione con cui la Commissione centrale aveva dichiarato inammissibile, per tardività, l'impugnazione ad essa proposta dalla medesima ricorrente. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 27 febbraio 1982, n. 1267 - Pres. Miele - Rel. Battimelli - P.M. La Valva - Ministero del Tesoro (avv. Stato Viola) c. Malugani ed altri (avv. Campi).

Tributi in genere - Violazione di leggi finanziarie e valutarie - Pena pecuniaria - Partecipazione in società estere senza la preventiva autorizzazione ed omessa notizia ai competenti organi valutari - Prescrizione - Decorrenza.

La partecipazione in società estere senza la preventiva autorizzazione e la omessa notizia di tale partecipazione ai competenti organi valutari vanno considerati, ai fini del dies a quo della prescrizione del diritto dello Stato di applicare le relative sanzioni, in modo distinto, nel senso cioè che per la prima infrazione si è in presenza di un illecito compiuto in un momento preciso, ossia nella data in cui era stata assunta la partecipazione, e da tale data inizia a decorrere la prescrizione; per la seconda,

trattandosi di un fatto omissivo, l'illecito (sotto forma di omissione di dichiarazione dovuta) permane fino a quando non si sia adempiuto l'obbligo (e cioè o con la cessazione della partecipazione o per avvenuta comunicazione di essa agli organi competenti) e di conseguenza, prima di tale adempimento, il termine di prescrizione, ipotizzato dall'art. 17 della legge del 1929 n. 4, non inizia a decorrere (1).

Il ricorso dell'Amministrazione va deciso partendo dalla precisa identificazione dell'illecito contestato dalla Banfi, in quanto solo in funzione del fatto ipotizzato nel decreto ministeriale di accertamento dell'infrazione in relazione alla quale fu comminata la pena pecuniaria può risolversi il problema della prescrizione; prescrizione che, come correttamente ha affermato la sentenza impugnata, è da intendersi disciplinata dalle norme sulla prescrizione del diritto alla riscossione della pena corrispondente alla pena inflitta, senza che possa tenersi conto della problematica relativa alla prescrizione dell'illecito in genere (così come, con motivazione pressoché identica a quella contenuta nella sentenza impugnata, si è pronunciata questa Corte nella sentenza n. 1502 del 3 aprile 1978).

E, a tal fine, non va dimenticato che il problema in sé e per sé è testualmente risolto dal disposto dell'art. 17 della legge 7 gennaio 1929, n. 4, contenente norme generali per la repressione delle leggi finanziarie (applicabile, in quanto legge generale regolatrice delle repressioni degli illeciti pecuniari e finanziari, anche al caso di specie); in base a detta norma, come ha già ricordato questa Corte nella sentenza innanzi citata, il diritto dello Stato alla riscossione della pena pecuniaria si prescrive col decorso di cinque anni dal giorno della commessa violazione. Il caso di specie va pertanto risolto prendendo, come *dies a quo* del computo della prescrizione quinquennale, la data del fatto illecito contestato nel decreto di condanna, così come in esso ipotizzato.

Ciò posto, va chiarito che detto illecito è da identificarsi, indipendentemente da quanto risulta dal processo verbale di accertamento e dal parere della Commissione consultiva, nella contestazione del fatto contenuta nel decreto ministeriale; e in detto decreto, come testualmente risulta nella sentenza impugnata, fu contestata la violazione degli artt. 2 e 5 della legge 25 luglio 1956, n. 786, di conversione del d.l. 6 giugno 1956, n. 476, per « omessa denuncia agli organi valutari di una partecipazione all'estero, in società svizzera, assunta arbitrariamente ». In effetti, la sentenza impugnata, nell'effettuare il calcolo della prescrizione, si è riportata al contenuto di detto decreto e, in conformità a quanto ipotizzato nel decreto (col quale in sostanza furono addebitate alla Banfi due infrazioni, e cioè

(1) Sentenza di particolare interesse che completa ed integra i principi enunciati in tema di prescrizione per violazione alle leggi valutarie dalla Cassazione con la sentenza 3 aprile 1978, n. 1502, in questa *Rassegna*, 1978, I, 593, con nota.

la partecipazione arbitraria, non autorizzata preventivamente, in una società estera, e l'omessa denuncia dell'assunzione di tale partecipazione), ha identificato i termini iniziali di decorrenza della prescrizione nella data in cui fu assunta la partecipazione, e in quella successiva entro cui, secondo la motivazione della sentenza, sarebbe scaduto il termine ultimo per la denuncia di tale fatto; ma, proprio in relazione a tale secondo termine, la decisione appare errata.

Ed invero la Corte di appello ha ipotizzato che la partecipazione a società estera dovesse essere denunciata entro il termine di trenta giorni, sull'affermazione che l'Amministrazione non aveva indicato nelle sue difese un termine diverso e che detto termine era l'unico ricavabile dal d.m. del 26 ottobre 1967, emanato appunto per l'attuazione della normativa del d.l. n. 476 del 1976. Questa soluzione è errata, sia perché il fatto che l'Amministrazione non avesse precisato quale fosse il termine da applicare non esonerava la Corte, per il principio secondo cui *iura novit Curia*, a identificare da sé detto termine, sia perché l'identificazione che ne è stata fatta non può condividersi.

L'art. 1 del suddetto d.m. del 1967, infatti, stabilisce il termine di trenta giorni solo per la dichiarazione dei crediti costituiti a favore di residenti in Italia nei confronti di non residenti, come ipotizzato nel secondo comma dell'art. 2 del d.l. n. 476, ipotesi questa ben diversa da quella di specie, essendo stata contestata alla Banfi la infrazione al disposto dall'art. 5 del d.l., ossia il fatto, ipotizzato nel secondo comma di detto articolo, di aver assunto una partecipazione in società estera senza preventiva autorizzazione, e di non averne dato notizia ai competenti organi valutari. E, mentre per la prima di dette infrazioni si era in presenza di un illecito compiuto in un momento preciso, e ben noto, ossia nella data in cui era stata assunta la partecipazione, per la seconda, trattandosi di un fatto omissivo, doveva essere chiaramente precisato il momento entro cui la violazione della norma potesse dirsi compiuta, e ciò non poteva certo farsi così come ha ritenuto la sentenza impugnata.

Il termine fissato dal Ministro per il commercio con l'estero, di cui al secondo comma dell'art. 5 in esame, non può essere, infatti, quello generale di cui all'art. 1 del decreto ministeriale del 1967, bensì quello di volta in volta stabilito dal Ministro al momento di concedere l'autorizzazione all'assunzione di partecipazione in società estere, prevista dal primo comma dello stesso art. 5; pertanto, nel caso di specie, in cui la partecipazione era stata assunta senza alcuna autorizzazione, non sussisteva un termine prefissato *ad hoc* e la comunicazione dell'avvenuta partecipazione, anche ai fini di ottenere una sanatoria postuma, doveva farsi fino a quando persisteva la situazione cui si era dato luogo illecitamente. La conseguenza da ricavarsi era pertanto che, fino a quando non si fosse adempiuto l'obbligo, permaneva l'illecito (sotto forma di omissione di dichiarazione

dovuta), e di conseguenza non poteva cominciare a decorrere il termine di prescrizione ipotizzato dall'art. 17 della legge del 1929, n. 4: detto termine, pertanto, avrebbe dovuto fissarsi in relazione al momento in cui, per la cessazione della partecipazione, o per avvenuta comunicazione di essa agli organi competenti, fosse cessato il comportamento omissivo e in questi sensi va riconosciuta errata la sentenza impugnata, che ha ritenuto fissare detto termine, come già detto, in un momento diverso. La sentenza, pertanto, va cassata sul punto, con rinvio ad altra Sezione della stessa Corte, che deciderà la questione della prescrizione in conformità ai principi innanzi enunciati, accertando se sia identificabile, in base a detti principi, un diverso termine iniziale di prescrizione e se la prescrizione quinquennale possa dirsi compiuta in funzione del tempo decorso fra il termine iniziale così identificato e gli eventuali atti interruttivi e il momento terminativo della procedura amministrativa di accertamento.

L'accoglimento del ricorso principale comporta, di conseguenza, che debba essere esaminato il ricorso proposto in via incidentale e condizionata dai resistenti, che hanno lamentato che la sentenza impugnata abbia ritenuto non applicabile la sanzione nei loro confronti per effetto della normativa della legge 8 ottobre 1976, n. 689, in considerazione del fatto che le somme investite all'estero sarebbero rientrate in Italia anteriormente all'entrata in vigore della legge suddetta.

Questa Corte ha già esaminato in precedenti pronunzie la questione così sollevata, riconoscendo infondata la tesi dei ricorrenti, né sussistono ragioni per discostarsi dalle precedenti decisioni, non essendo stati opposti, contro di esse, argomenti diversi da quelli già esaminati. Ed invero, la normativa degli artt. 2 e 2 bis della legge 30 aprile 1976, n. 159, è chiaramente diretta a coloro che spontaneamente, entro un determinato termine, possedendo all'estero disponibilità valutarie o attività di qualsiasi genere, ne avessero fatto dichiarazione all'Ufficio cambi entro un determinato termine, sia pure, come previsto dall'articolo della legge 8 ottobre 1976, n. 689, prima dell'entrata in vigore della legge stessa.

A parte l'interpretazione che può darsi di quest'ultima norma, se cioè intesa a regolare solo le fattispecie verificatesi nell'intervallo fra la legge n. 689 e la precedente legge n. 159, oppure qualsiasi fatto verificatosi anteriormente, non vi è dubbio che la normativa preveda la preclusione di ogni accertamento di infrazioni valutarie solo nei confronti di coloro che avessero effettuato il versamento di una somma pari al 15 % dell'ammontare delle disponibilità o delle attività possedute all'estero; e ciò rende la normativa inapplicabile al caso di specie, non risultando affatto che sia stato effettuato alcun versamento; inoltre la normativa in questione è intervenuta quando la procedura di accertamento e di applicazione della sanzione era già esaurita, per cui senza dubbio essa non può trovare applicazione.

GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 26 ottobre 1981, n. 5576; *Pres.* Rossi; *Est.* Caleca A.; P. M. Silocchi (conf.) - Ministeri Il.pp., agricoltura e foreste, bilancio, tesoro, finanze e sanità (avv. Stato Imponente) c. Comune di S. Pietro in Cariano ed altri (n.c.).

Acque - Ricorsi avverso il piano regolatore generale degli acquedotti - Giurisdizione del Tribunale superiore AA.PP.

(R.D. 11 dicembre 1933, n. 1775, art. 143; d.P.R. 3 agosto 1968).

Spetta al Tribunale superiore delle acque pubbliche, a sensi dell'articolo 143, lett. a) del r.d. 11 dicembre 1933, n. 1775, la cognizione dei ricorsi avverso il piano regolatore generale degli acquedotti (approvato con d.P.R. 3 agosto 1968) che non contiene soltanto prescrizioni di carattere programmatico, ma, altresì, disposizioni concrete direttamente incidenti sull'effettiva utilizzazione delle acque pubbliche da parte dei singoli Comuni interessati (1).

Con l'unico motivo svolto le Amministrazioni ricorrenti sostengono che, contrariamente a quanto ritenuto con la sentenza impugnata, la cognizione della controversia spetta al Tribunale Superiore delle acque pubbliche e non al Consiglio di Stato. Rilevando, in proposito, che la giurisdizione del Tribunale sussiste allorché la causa investa, direttamente o indirettamente, interessi pubblici in ordine al regime delle acque, che, pertanto, non sembra possibile negare che, quanto meno in-

(1) Con l'intervento della Corte regolatrice dovrebbe avviarsi a soluzione il contrasto di vedute delineatosi, sullo specifico argomento, tra il Tribunale superiore ed il Consiglio di Stato.

La decisione, ora cassata, della IV Sezione del Consiglio di Stato (17 dicembre 1974, n. 1042) si legge in *Cons. St.*, 1974, I, 1610 e in *Giust. civ.*, 1975 II, 210.

Per il carattere generale e programmatico delle prescrizioni del piano regolatore generale degli acquedotti si era pronunciato, ma agli effetti della decorrenza del termine per l'impugnazione dell'atto, il Tribunale superiore con sentenza 15 luglio 1975, n. 19 (in questa *Rassegna*, 1975, I, 1139), risolvendo peraltro, implicitamente, la questione di giurisdizione nel senso delle Sezioni Unite.

Dal suo canto, *Cons. St.*, Sez. IV, 30 marzo 1976, n. 227, in questa *Rassegna*, 1976, I, 1048, aveva riaffermato il proprio orientamento escludendo che, agli effetti della giurisdizione, il piano regolatore potesse ritenersi atto della p.a. direttamente ed immediatamente incidente sull'utilizzazione di acque pubbliche.

direttamente il piano regolatore generale degli acquedotti incida su interessi relativi ad acque pubbliche; tanto più se si considera che, per espressa previsione legislativa (art. 3 legge 4 febbraio 1963 n. 129), già col progetto di piano, approvato con l'impugnato decreto presidenziale, si verifica la riserva di utilizzazione di acque ai sensi dell'art. 51 del testo unico n. 1175 del 1933. Il che costituirebbe la insuperabile conferma che, nella specie, si ha una sicura incidenza diretta del provvedimento su interessi pubblici in ordine al regime delle acque.

Il ricorso è fondato.

L'art. 143, lett. a) del R.D. 11 dicembre 1933 n. 1775 (che approva il testo unico delle disposizioni di legge sulle acque e gli impianti elettrici) stabilisce che appartengono alla cognizione diretta del Tribunale Superiore delle acque pubbliche i « ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere e per violazione di legge avverso i provvedimenti definitivi presi dall'Amministrazione in materia di acque pubbliche ».

Se ne deve dedurre che tale controllo di legittimità spetta al detto Tribunale, quale organo di giustizia amministrativa in unico grado, sotto un duplice presupposto che il singolo ricorso sia direttamente proposto contro un atto amministrativo definitivo che incida nella specifica materia delle acque pubbliche, o che, comunque, interferisca sotto il profilo del suo riferimento ad un'opera necessaria per la utilizzazione delle acque medesime; e che, in ogni caso, si versi in tema di interessi (cfr. tra le numerose sentenze, Sez. Un. 5 giugno 1965 n. 1115).

Sulla sussistenza, nel caso in esame, della giurisdizione del menzionato Tribunale il Consiglio di Stato si è pronunciato negativamente, avendo ritenuto che l'art. 143 lett. a) del citato testo unico, nel devolvere al Tribunale Superiore i ricorsi contro i provvedimenti definitivi dell'Amministrazione in materia di acque pubbliche, si riferisce solo a quei provvedimenti che hanno come oggetto, diretto e immediato, la derivazione e la utilizzazione delle acque medesime; nella specie, invece, il provvedimento impugnato si sarebbe limitato ad approvare il progetto di piano senza adottare, al riguardo, provvedimenti concreti.

Queste Sezioni Unite ritengono di dovere dissentire dalla detta interpretazione.

Occorre, in proposito, premettere che il decreto presidenziale in oggetto ha approvato, apportandovi alcune modifiche di ufficio e conseguenti alle osservazioni accolte, il menzionato piano regolatore generale degli acquedotti « nella forma risultante dal progetto deliberato con decreto ministeriale del 16 marzo 1967 »: progetto questo che, a sua volta, era stato predisposto, dalle competenti Amministrazioni, sulla base della legge delega 4 febbraio 1963 n. 129.

Ora il detto piano, come anche si evince dalla relativa « relazione introduttiva » e dai prospetti a questa allegati, contiene disposizioni pre-

cise, con le quali, in applicazione dei criteri dettati dall'art. 2 della citata legge delega, ha considerato, con riferimento a tutto il territorio nazionale, le esigenze idriche dei singoli agglomerati urbani e rurali, ragguagliandole all'incremento demografico prevedibile per il successivo cinquantennio, e tenendo conto, altresì, dello sviluppo economico delle singole zone.

Con le suddette disposizioni è stato, infatti, provveduto, tra l'altro, alla compilazione di una serie di schede riguardanti la situazione idrica attuale per comune, e la integrazione della necessità idro-potabile, sempre per comune, sino all'anno 2015; alla compilazione altresì dei nuovi schemi degli acquedotti da riattare; alla determinazione del fabbisogno idrico per uso civile nelle varie Regioni, commisurandolo a dotazioni di acqua « pro capite », e, per le grandi città, all'aumento delle relative dotazioni in relazione alle particolari esigenze locali « fino ad un massimo di litri 750/ab./g. »; alla maggiorazione della dotazione idrica delle zone dove si manifestano particolari tendenze di incremento industriale, inscindibili dal complesso della distribuzione urbana. È stato anche provveduto alla compilazione dell'*elenco delle acque « da riservare »*, con un indice, per ciascun comune, riepilogativo delle caratteristiche essenziali: ciò in applicazione della disposizione di cui al comma secondo dell'art. 3 della legge delega (n. 129 del 1963), la quale stabilisce che dalla data di deliberazione del progetto di piano e sino alla data di entrata in vigore delle norme di attuazione le acque che il piano avrebbe previsto di utilizzare dovevano essere « riservate » ai sensi dell'art. 51 del testo unico n. 1775 del 1933.

Quanto esposto rivela che il piano in esame, come appunto si desume dal relativo contenuto e dai documenti che dello stesso costituiscono parte integrante, non contiene soltanto norme di carattere meramente programmatico; ma anche disposizioni precise e concrete, impegnative e quindi obbligatorie; avuto soprattutto riguardo:

a) alla determinazione, per ciascuna zona, del fabbisogno idrico per uso potabile, industriale ed irriguo e, correlativamente, alla indicazione dello specifico quantitativo di acqua da destinare alle zone medesime per il successivo cinquantennio;

b) nonché, alla compilazione dell'*elenco delle acque « riservate »* per l'immediata loro utilizzazione.

Tanto è sufficiente a fare ritenere che la cognizione della controversia non può che spettare al Tribunale Superiore delle acque, avendo per oggetto l'impugnazione, per eccesso di potere e per violazione di legge, di un provvedimento amministrativo definitivo che, contenendo anche precise e concrete disposizioni in materia di acque pubbliche, incide, direttamente, su interessi dei singoli comuni. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 5 novembre 1981, n. 5817 - Pres. Mazzacane - Rel. Caturani - P.M. Dettori - Raviele (Avv. A. Sandulli) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Cosentino).

Demanio - Demanio marittimo - Contestazione sulla natura e sui confini - Poteri del giudice ordinario.

Demanio - Demanio marittimo - Lido e spiaggia - Nozione.

Nell'indagine rivolta a riconoscere l'appartenenza di un bene, nella sua attuale consistenza, al demanio marittimo, il giudice ha il poterdovere di accertare i criteri obbiettivi con i quali il bene si presenta al momento della decisione, per effetto dei quali esso rientra nella categoria prevista dalla legge e di accertare altresì se ricorre la sdemanializzazione tacita, generalmente ammessa (e perciò il provvedimento di sclasificazione ha carattere puramente dichiarativo), tranne per i beni del demanio marittimo (art. 35 cod. nav.) (1).

Il lido del mare è quella porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta a mezzo delle mareggiate ordinarie sicché ne riesce impossibile ogni altro uso che non sia quello marittimo; la spiaggia è costituita non solo da quei tratti di terra prossimi al mare che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie, ma comprende anche l'arenile, cioè quel tratto di terra che risulti relitto in seguito al naturale ritirarsi delle acque restando idoneo ai pubblici usi del mare (2).

Non può accogliersi anzitutto la impostazione difensiva del ricorrente principale che vorrebbe contrastare gli accertamenti di fatto circa la natura dell'area in contestazione sulla base (esclusiva) di titoli di antica provenienza come il verbale di conciliazione del 1866 stipulato dal comune di Capaccio con i remoti danti causa di esso Raviele e la mappa ivi annessa.

Se infatti quel verbale e quella mappa — come la sentenza impugnata ha dato atto — segnavano col lido del mare uno dei confini del fondo concesso in enfiteusi dal comune ai detti soggetti, tale fatto non può essere considerato decisivo nel senso di riconoscere la proprietà (attuale) dei beni compresi in quei confini, i quali, secondo la legislazione vigente, presentino caratteri intrinseci che li comprendono tra i beni del demanio marittimo.

Non solo, inverò, il lido del mare non può essere confuso con la spiaggia, come vorrebbe la difesa del Raviele, ma deve ribadirsi in questa

(1-2) Sulla prima massima cfr. Cass. 22 gennaio 1969, n. 147; sulla seconda cfr. Cass. 2 giugno 1979, n. 2756 e 6 maggio 1980, n. 2995.

sede che qualora venga in discussione l'appartenenza di un bene nella sua attuale consistenza, al demanio marittimo, il giudice del merito ha il potere-dovere di accertare i caratteri obbiettivi con i quali il bene si presenta al momento della decisione, per effetto dei quali esso rientra nella categoria prevista dalla legge (cfr. per il principio generale, Cass. 22 gennaio 1969 n. 147).

In un giudizio come il presente, in cui si tratta di individuare il confine della proprietà privata rispetto ai beni del demanio marittimo, non si può prescindere dall'accertamento diretto dei beni in contestazione secondo la loro attuale consistenza, mentre i titoli esibiti dalle parti possono costituire soltanto utili e concreti elementi di giudizio, al fine di stabilire non solo la originaria consistenza dei beni stessi, ma anche se eventualmente possano riscontrarsi in essi gli estremi di una sdemanializzazione tacita, ammessa generalmente per il codice civile del 1865 (art. 429). Nella interpretazione di questa norma — secondo cui i beni demaniali che cessavano di essere destinati all'uso pubblico ed alla difesa nazionale, passavano dal demanio pubblico al patrimonio dello Stato — giurisprudenza e dottrina erano concordi nel ritenere che il provvedimento di sclassificazione avesse valore puramente dichiarativo e che pertanto la cessazione della demanialità potesse avvenire anche tacitamente con efficacia sin dal momento in cui il bene avesse perduto le sue originarie attitudini a servire agli usi pubblici del mare; diversamente da quanto poi statuito in tema di sclassificazione espressa dai beni del demanio marittimo dall'art. 157 del codice della marina mercantile del 1877 e dall'art. 35 cod. nav.

L'impugnata sentenza è, pertanto, censurabile in primo luogo sul piano della motivazione, essendo caduta in una palese contraddittorietà nella interpretazione del titolo anzidetto, poiché mentre nell'esame della domanda principale è partita dal presupposto della persistente validità ed efficacia della « regalia sovrana del tiro di balestra » previsto dall'articolo 463 del codice del regno delle due Sicilie, nel prendere poi in considerazione la riconvenzionale del Ministero ha invece negato che la p.a. potesse invocare con successo le « regalie sovrane » al fine di determinare l'attuale estensione della zona demaniale, avendo riconosciuto (esattamente) che le regalie medesime erano state abolite dall'art. 48 disp. prel. al codice civile del 1865, cioè da una norma già vigente quando fu redatto il verbale di conciliazione del 1866.

Ma a parte questo rilievo che già inficia l'iter logico della motivazione adottata dall'impugnata sentenza, il *decisus* cui la stessa è pervenuta si fonda su di una lacunosa ed incompleta indagine circa la qualifica di arenile attribuita all'area di cui si contende.

Questa Corte, con una giurisprudenza ormai costante, ha posto in rilievo che, mentre il lido del mare è quella porzione di riva a contatto

diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta a mezzo delle ordinarie mareggiate sicché ne riesce impossibile ogni altro uso che non sia quello marittimo, la spiaggia (art. 822 cod. civ.; 28 cod. nav.) è costituita non solo da quei tratti di terra prossimi al mare, che siano sottoposti alle mareggiate straordinarie, ma comprende anche l'arenile cioè quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, restando idoneo ai pubblici usi del mare (sent. 5 agosto 1949 n. 2231; S.U. 2 maggio 1962 n. 849; 2 giugno 1978 n. 2756), anche se in via soltanto potenziale e non attuale (sent. 6 maggio 1980 n. 2995).

Orbene, anche se i testi normativi non hanno mai espressamente compreso gli arenili tra i beni demaniali, l'interpretazione generalmente accolta in passato poneva in evidenza che essi costituiscono un ampliamento dello stesso concetto di spiaggia, inteso come tratto di terra che si estende oltre il lido verso la terraferma senza certi confini, per modo che, a seconda che il mare si avanzi o si ritiri, la sua estensione diminuisce o cresce; in quest'ultimo caso si determina la formazione di un relitto del mare o arenile.

Così come la spiaggia, l'arenile è quindi caratterizzato da tre requisiti essenziali: *a)* deve trattarsi di un'area contigua alla spiaggia che una volta era toccata dal mare, il che importa che esso, come del resto la spiaggia, non ha confini fissi, ma variabili in relazione alla natura dei luoghi; *b)* il terreno può essere della più diversa natura geologica; *c)* esso deve essere idoneo per la realizzazione dei pubblici usi del mare (Cass. 6 maggio 1980 n. 2995 cit.).

Nella fattispecie, la Corte d'Appello, nell'accertare la natura demaniale dell'area in contestazione non soltanto non ha motivato anche su quella parte di area rivendicata dal Ministero con subordine riferimento alla particella 10 ma si è limitata ad evidenziare il criterio delle caratteristiche geofisiche del suolo, onde ha ritenuto «arenile» tutta la zona di terreno che geofisicamente è risultata essere stata abbandonata dal mare.

Senonché, per quanto riguarda il requisito innanzi menzionato con la lettera *c)*, è mancata nel caso concreto qualsiasi indagine rivolta a stabilire se sussistesse — ed eventualmente in quali limiti — la idoneità del bene, anche se soltanto potenziale a realizzare i pubblici usi del mare, essendosi la Corte limitata ad osservare che soltanto un provvedimento di sclassificazione avrebbe potuto sottrarre la zona medesima a tali usi.

Motivando in tal modo, tuttavia, l'impugnata sentenza non ha considerato che la stessa conformazione del bene come «arenile» postula non soltanto il fatto obiettivo che l'area si sia formata per il naturale ritirarsi del mare, ma che la medesima abbia una idoneità (anche se soltanto potenziale) ai pubblici usi del mare.

In altri termini, il provvedimento di sclassificazione espressa richiesto dall'art. 157 del codice della marina mercantile del 1877 e dall'art. 35 cod. nav., in tema di beni del demanio marittimo presuppone in ogni caso che si tratti di uno di quei beni compreso nella relativa categoria giuridica e a tal fine la mera derivazione dell'area dall'abbandono del mare se è necessaria, non è tuttavia sufficiente. Deve invece dimostrarsi in concreto che l'area abbia l'accennata attitudine potenziale ed in che modo essa si sia in concreto manifestata; soltanto in tal caso la inclusione della medesima tra i beni del demanio marittimo rende indispensabile il provvedimento di sclassificazione al fine di farla passare dal demanio al patrimonio dello Stato.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 dicembre 1981, n. 6518 - *Pres. Mirabelli; Est. Caturani; P. M. Saja (conf.) - Ente Sviluppo in Puglia e Lucania (avv. Stato Del Greco) c. Fasano (avv. Mitolo).*

Arbitrato - Rapporto tra arbitri e giudice amministrativo - Questione di giurisdizione - Configurabilità.

Arbitrato - Compromesso e clausola compromissoria - Controversie deferibili agli arbitri - Riforma agraria - Controversia sul recesso dal rapporto di assegnazione di terreni - Clausola compromissoria - Nullità.
(Cod. civ., art. 806; legge 6 dicembre 1971, n. 1034, art. 5).

La delimitazione dei poteri di cognizione degli arbitri rispetto a quelli del giudice amministrativo involge una questione di giurisdizione (1).

La controversia in ordine ai presupposti ed agli effetti del recesso dell'assegnatario dal contratto di vendita di terreni di riforma agraria rientra nella giurisdizione esclusiva dei tribunali amministrativi regionali e non è, quindi, compromettibile in arbitri (2).

Con il primo motivo del ricorso l'ente di sviluppo in Puglia e Lucania, denunciando difetto di giurisdizione, violazione e falsa applicazione dell'art. 5 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, degli art. 16 e segg. della legge 12 maggio 1950 n. 230, della legge 21 ottobre 1950 n. 841,

(1-2) Cass., S.U., 4 luglio 1981, n. 4360, citata in motivazione, si legge in *Foro it.*, 1981, I, 1860, con nota di C.M. Barone.

Sul tema della compromettibilità ad arbitri delle controversie attinenti a contratti di assegnazione di terre, cfr. Finocchiaro M., in *Giust. civ.*, 1979, I, 1800.

Nel senso che a base dell'assegnazione di terre da parte di un ente di riforma debba ravvisarsi una concessione amministrativa, cfr. Cass. 7 ottobre 1972, n. 2914, in *Giust. civ.*, 1973, I, 55.

degli articoli 808 e 829 n. 1 c.p.c., in relazione all'art. 360 n. 1, 3 e 5 c.p.c., assume che contrariamente a quanto ritenuto dall'impugnata sentenza, deve riconoscersi la nullità della clausola compromissoria prevista nel contratto di vendita con patto di riservato dominio di terreni assegnati nel quadro della riforma fondiaria, in quanto l'art. 5 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 ha introdotto una nuova fattispecie di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo in tema di concessione di beni pubblici onde, non riflettendo la controversia in esame « indennità, canoni ed altri corrispettivi » per i quali sussiste la riserva del giudice ordinario, ai sensi dell'art. 5 comma 2 della legge, il collegio arbitrale mancava assolutamente di potere decisorio, così come privo di giurisdizione in materia sarebbe stato il giudice ordinario.

La censura è fondata.

Non è dubbio, anzitutto che si versa nella specie in questioni attinenti alla giurisdizione, poiché se i poteri decisorii degli arbitri sono considerati dalla legge come sostitutivi della competenza dell'autorità giudiziaria, tanto che nei rapporti tra arbitri e giudice ordinario si è soliti configurare problemi di competenza, la questione di competenza diventa necessariamente questione di giurisdizione, tra arbitri e giudice amministrativo, così come di giurisdizione sono i rapporti che intercorrono tra giudice ordinario e giudice amministrativo (S.U. 4 luglio 1981 n. 4360).

D'altra parte è evidente che, per la soluzione del problema interpretativo proposto, non può utilizzarsi il precedente di queste Sezioni Unite (cfr. S.U. 12 marzo 1980 n. 1641), che è stato pronunciato in tema di riscatto anticipato degli assegnatari delle terre della riforma fondiaria, ai sensi della legge 30 aprile 1976 n. 386, in quanto, in quella sede non sorse alcuna questione circa l'applicazione della nuova legge, la quale non è applicabile indiscriminatamente ai rapporti pregressi, ma secondo i criteri previsti dalla disposizione transitoria contenuta nell'art. 38 della legge.

Quale sia l'indirizzo seguito in proposito da queste Sezioni Unite, con esplicito riferimento alla legge istitutiva dei TAR, risulta invece dalla sentenza 2 maggio 1979, n. 2522 che ha statuito il principio secondo cui la domanda con la quale il concessionario di un pubblico servizio nel territorio comunale (distribuzione del gas) insorga avverso il provvedimento di riscatto della concessione adottata dal comune concedente, pur rientrando nella giurisdizione dell'ago. per l'epoca anteriore, è stata devoluta alla competenza giurisdizionale dei TAR, ai sensi degli artt. 5 e 7 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, in forza dei quali la giurisdizione del giudice ordinario resta limitata alle cause riguardanti indennità, canoni ed altri corrispettivi.

Poiché, nel caso concreto, è pacifica tra le parti l'applicabilità in astratto alla fattispecie in esame dei nuovi criteri di giurisdizione introdotti dalla legge n. 1034 del 1971, è necessario prendere le mosse dalla testuale formulazione dell'art. 5 che è così concepito: « Sono devoluti alla competenza dei Tribunali amministrativi regionali i ricorsi contro atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni o di servizi pubblici... Resta salva la giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria le controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi ».

Anzitutto non può revocarsi in dubbio che nel caso in esame si sia in presenza di una concessione amministrativa (concessione-contratto), secondo la ricostruzione della complessa materia che queste Sezioni Unite elaborarono con la sentenza 7 ottobre 1972 n. 2914. Si osservò in quella sede che gli enti di riforma (ora enti di sviluppo) sono enti pubblici e sono pubblici i beni oggetto della assegnazione. I terreni provenienti da espropriazioni in danno di privati proprietari sono infatti trasferiti agli enti anzidetti per il raggiungimento di fini di interesse pubblico e cioè dei fini propri della riforma fondiaria ed agraria, che sono fondamentalmente quelli della migliore ripartizione della proprietà fondiaria e della valorizzazione delle terre, attraverso una trasformazione delle colture.

Né può sostenersi — secondo la tesi fatta valere dalla difesa degli assegnatari nella discussione orale — che non si verrebbe in materia di beni pubblici indisponibili in senso tecnico, giacché per questi non vige, come per i beni demaniali, una tipicità normativa nel senso che possono appartenere soltanto allo Stato, con la estensione del relativo regime alle provincie ed ai comuni per i beni indicati nell'art. 822 cpv. c.p.c., se appartengono a tali enti (art. 824 c.c.). I beni pubblici indisponibili, invero, in quanto destinati ad un pubblico servizio (come può affermarsi per i beni della riforma fondiaria) ove appartengano ad enti pubblici non territoriali, sono egualmente soggetti alla disposizione contenuta nell'art. 828 comma secondo c.c., e non possono quindi essere sottratti alla loro destinazione, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Si comprende poi come non espliciti, ai fini che si considerano, alcun rilievo la circostanza che, al termine del rapporto giuridico costituito tra le parti, i beni si trasferiscono dal patrimonio dell'ente all'assegnatario in proprietà, poiché la disciplina speciale propria della concessione-contratto ha modo di esplicarsi egualmente in tal caso durante tutto il periodo in cui opera tra le parti, l'atto di assegnazione.

Non ha pregio inoltre l'altra obiezione secondo cui l'art. 5 sarebbe inapplicabile alla fattispecie perché la controversia non presuppone la

impugnativa di un atto o provvedimento della p.a. In tema di giurisdizione esclusiva, pur non potendosi disconoscere che il processo che si svolge innanzi al giudice amministrativo rimane un processo da ricorso, non può tuttavia essere sottovalutato che il giudice, per la intima compenetrazione che sussiste fra il diritto soggettivo e l'interesse legittimo, esamina l'intero rapporto giuridico sostanziale e non si limita a riscontrare la legittimità del provvedimento amministrativo, che, in ipotesi, può anche mancare. Sono note, invero, le discussioni insorte in proposito circa la necessità di rispettare anche in tal caso i termini di decadenza per la impugnativa e come si sia consolidato l'orientamento espresso in senso nettamente contrario, sotto il profilo che, scendendo il giudice amministrativo all'esame di situazioni qualificabili come diritti soggettivi, la loro tutela deve ritenersi ammessa per tutto il periodo di prescrizione del diritto.

Ciò premesso, non vi sono perciò ostacoli di carattere pregiudiziale che si frappongano alla applicazione dell'art. 5 della legge alla fattispecie concreta, la quale rientra nella competenza giurisdizionale del Tribunale amministrativo regionale, ai sensi del primo comma della citata disposizione.

Come risulta dall'impugnata sentenza, nella specie, l'assegnatario, senza pervenire previamente ad alcun accordo con l'ente di sviluppo, ha ritenuto unilateralmente di recedere dal rapporto, abbandonando il fondo e quindi ha adito il collegio arbitrale, ai sensi dell'art. 19 del contratto, per far valere sulla base della affermata cessazione del rapporto il suo diritto alla indennità per i miglioramenti. Ne consegue che la controversia che si agita tra le parti non attiene al mero profilo patrimoniale che riguarda «l'indennità» prevista dall'art. 5 comma secondo della legge, ma si estende al controllo circa la esistenza dei presupposti che potevano indurre, nel caso concreto, ad una risoluzione del rapporto ad iniziativa dell'assegnatario ed alla interpretazione del complesso contratto accessivo alla concessione; il che importa che sia applicabile la regola, di cui al primo comma dell'art. 5, che devolve la controversia alla giurisdizione del TAR.

Poiché nel caso in esame la questione di giurisdizione (risolta nel senso del difetto di giurisdizione del giudice ordinario) è stata sollevata dal ricorrente come mezzo al fine di ottenere il riconoscimento giudiziale della non compromettibilità in arbitri della presente controversia è necessario stabilire se ed in quali limiti il difetto di giurisdizione dell'a.go. in materia incida sui poteri decisivi degli arbitri.

L'indirizzo già accolto da queste Sezioni Unite (sent. 2 maggio 1979 n. 2522; 24 febbraio 1981 n. 1112; 4 luglio 1981 n. 4360), che va confermato in questa sede, non essendo stati adottati in senso contrario argomenti che valgano a modificarlo, è nel senso che ove si

tratti di controversia relativa a diritti soggettivi, già devoluta al giudice ordinario, ma attualmente rientrante nella giurisdizione esclusiva del TAR (in quanto non compresa nella riserva di giurisdizione dell'a.go., limitata alle indennità, canoni ed altri corrispettivi delle concessioni di beni o di servizi pubblici, ai sensi dell'art. 5 comma terzo della legge), in difetto di contraria previsione normativa deve escludersi la facoltà di compromettere in arbitri.

A sostegno di tale orientamento si sono adottati due argomenti fondamentali, dei quali l'uno attiene alla funzione propria del compromesso che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, è sostitutivo od equivalente della giurisdizione ordinaria e quindi deroga convenzionalmente soltanto alla giurisdizione dell'a.go., mentre l'altro pone l'accento sugli effetti giuridici che si verificano allorché determinate materie sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice speciale in relazione ai diritti soggettivi delle parti, i quali subendo necessariamente le conseguenze che sono connesse all'intimo intreccio con gli interessi legittimi, perdono o riducono la loro disponibilità, onde non sono più suscettibili di essere compromessi in arbitri (art. 806 cpc.). D'altra parte, si è sottolineato che ammettere la deferibilità ad arbitri delle controversie relative a diritti che si pretendono lesi dal provvedimento concessorio, non soltanto importerebbe che le controversie circa la distinzione tra diritti e interessi permarrebbe nella materia, in violazione della legge n. 1034 del 1971, che è provvedimento d'ordine e di interesse pubblico, ma autorizzerebbe una deroga alla concentrazione di tutte le controversie nella giurisdizione amministrativa, che è stata ritenuta la più idonea, in materia di concessioni amministrative, alla più completa e penetrante tutela delle situazioni giuridiche soggettive lese dall'autorità amministrativa.

Devesi quindi dichiarare che, essendo la controversia insorta tra le parti devoluta alla giurisdizione esclusiva del TAR, ex art. 5, comma primo, della legge 6 dicembre 1971 n. 1034, la controversia medesima non è compromettibile in arbitri. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 16 dicembre 1981, n. 6651 - Pres. Sandulli; Est. Gualtieri; P.M. Morozzo della Rocca (conf.) - Ente Autonomo Tirrenia (avv. Lorenzoni) c. Ministeri Finanze e Marina Mercantile (avv. Stato Bruni).

Procedimento civile - Ricorso per cassazione - Motivi - Violazione di norme statutarie di ente pubblico - Deducibilità - Esclusione.

(Cod. proc. civ., art. 360, n. 3).

Demanio - Canoni di concessione - Natura patrimoniale - Prescrizione triennale - Inapplicabilità.

(d.P.R. 20 marzo 1953, n. 112, art. 16).

Demanio - Demanio marittimo - Concessioni destinate a costruzioni di durata ultrannuale - Canone - Determinazione.

(Legge 21 dicembre 1961, n. 1501, art. 2).

La violazione delle norme dei regolamenti interni e degli Statuti degli Enti pubblici non può essere dedotta come motivo di ricorso per cassazione a sensi dell'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., quelle disposizioni esaurendo la loro efficacia nell'ambito dell'attività interna degli enti medesimi (1).

La prescrizione triennale prevista dall'art. 16 del D.P.R. 20 marzo 1953, n. 112 riguarda le tasse di concessione governativa e non è applicabile alla riscossione del canone di concessione per l'uso di un bene demaniale (2).

Agli effetti della determinazione del canone di concessione, l'art. 2 della legge 21 dicembre 1961, n. 1501 ha riguardo non alla durata della concessione stessa bensì alle caratteristiche delle opere realizzate sul bene demaniale (3).

Con il primo motivo, denunciando violazione dell'art. 6 r.d.l. 3 novembre 1932, n. 1466, convertito nella legge 27 dicembre 1932, n. 1990, e dell'art. 4 dello Statuto dell'Ente Autonomo Tirrenia approvato con d.m. 7 febbraio 1934, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., il ricorrente deduce che ha errato la Corte del merito nel ritenere che il rappresentante dell'Ente avesse il potere di stipulare la concessione senza la preventiva deliberazione del Consiglio di amministrazione, richiesta, invece, dall'art. 4 n. 4 dello Statuto per tutti i contratti e non soltanto, come ritenuto dalla Corte, per i contratti di appalto, senza considerare, inoltre, che la legge costitutiva dell'Ente dispone che l'Amministrazione, senza distinguere tra ordinaria e straordinaria, è affidata al Consiglio di Amministrazione.

Aggiunge il ricorrente che, anche se l'interpretazione della Corte fiorentina fosse esatta, la deduzione dell'Ente medesimo sarebbe fondata poiché una simile limitazione dei poteri del Consiglio di Amministrazione, o meglio l'attribuzione al Presidente dell'ordinaria amministrazione di cui all'art. 7 dello Statuto, nel senso più ampio riconosciutogli dalla Corte, sarebbe illegittima perché contrastante con la legge istitutiva.

(1) Nello stesso senso, cfr. Cass., 7 ottobre 1972, n. 2927, in *Giust. civ. Mass.*, 1972, fasc. 17-18.

(2) La natura patrimoniale e non tributaria dei canoni di concessione di beni demaniali è stata, più di recente, riaffermata da Trib. Sup. acque, 15 ottobre 1974, n. 17, in questa *Rassegna*, 1975, I, 769 e 8 novembre 1975, n. 23, *ivi*, 1976, I, 295.

(3) Applicazione puntuale del dato normativo.

In ordine alla prima censura, che deve ritenersi infondata, si rileva che i regolamenti interni nonché gli Statuti degli enti pubblici esauriscono la loro efficacia e la loro operatività nell'ambito dell'attività interna degli enti medesimi, di guisa che, non potendo le norme dei regolamenti e dello Statuto assumere il vigore e la forza cogente di norme giuridiche — anche se costituiscono indiretta emanazione della volontà dello Stato, che nella formazione dell'Ente pubblico ha provveduto a disciplinare la finalità, l'organizzazione e le forme di attività — la variazione o la falsa interpretazione delle disposizioni in essi contenute non sono deducibili come motivo di ricorso per cassazione, risolvendosi l'indagine sul loro contenuto e sulla loro eventuale inosservanza in una indagine di fatto non sindacabile in sede di legittimità, se non in relazione alla violazione o alla falsa applicazione delle norme sull'interpretazione dei contratti (le quali, in quanto applicabili, si estendono anche all'interpretazione degli atti amministrativi) oppure ai vizi di motivazione (cfr. sent. 7 ottobre 1972 n. 2927; 15 maggio 1976 n. 1723; 4 novembre 1980, n. 5904).

Orbene, non avendo il ricorrente denunciato la violazione delle regole valevoli in tema di ermeneutica contrattuale ed essendo l'interpretazione della Corte fiorentina sorretta da motivazione corretta e adeguata e condotta nel rispetto delle emanate regole, la sentenza impugnata non merita censura.

Quanto alla seconda doglianza, la stessa è inammissibile, avendo per oggetto una questione mai prospettata nei precedenti gradi nel giudizio e dovendo, pertanto, trovare applicazione il principio che i motivi di ricorso per cassazione devono investire questioni che hanno formato oggetto di gravame con l'atto di appello (il che, nella specie, non è avvenuto), sicché nel giudizio di legittimità non possono essere prospettate per la prima volta questioni nuove o temi nuovi di contestazione, implicanti (come nel caso in esame) un radicale mutamento del sistema difensivo (da ultimo, cfr. sent. 8 agosto 1979, n. 4623).

Con il secondo motivo, denunciando violazione dell'art. 12 d.m. 7 febbraio 1934, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., il ricorrente deduce che la Corte del merito avrebbe ommesso di rilevare che mancava, in ogni caso, una deliberazione del Presidente per la stipulazione del contratto e che questo non era stato sottoposto al visto prefettizio.

La censura deve ritenersi infondata alla stregua dei su esposti principi sopra affermati in tema di interpretazione dei regolamenti interni e degli Statuti degli enti pubblici.

Con il terzo motivo, denunciando violazione dell'art. 2948 n. 3 e 4 cod. civ., in relazione agli articoli 3 e 5 cod. proc. civ., il ricorrente si duole che la Corte del merito abbia rigettata l'eccezione di prescrizione fondata

sull'articolo 2948 cod. civ., erroneamente e contraddittoriamente ritenendo che l'obbligo di pagamento del canone derivasse non da un unico rapporto di concessione con durata pluriennale e con rate singole annuali, ma da vari e autonomi atti di concessione con durata annuale e ciascuno con un apposito canone da corrispondersi in unica soluzione, e che abbia trascurato l'ulteriore profilo dell'eccezione sollevata con riferimento all'art. 2948 n. 3 cod. civ., attesa l'assimilazione della concessione-contratto ad un contratto di locazione.

Le censure sono prive di fondamento.

Quanto alla prima, non può negarsi che la fattispecie prevista e regolata dal n. 4 dell'art. 2948 cod. civ. (si prescrivono in cinque anni gli interessi e, in generale tutto ciò che deve pagarsi periodicamente ad anno o in termini più brevi) differisce completamente, come ha rilevato la Corte fiorentina, da quella in discussione fra le parti.

Essa ha, infatti, correttamente ritenuto che la norma in esame trova applicazione nel caso in cui da un unico rapporto giuridico derivino obbligazioni con scadenza periodica non superiore ad un anno e che, nella specie, si era in presenza non di un unico atto di concessione, con durata pluriennale e con singole rate annuali, ma di tanti autonomi atti di concessione aventi durata annuale e ciascuno con apposito canone, da pagarsi in unica soluzione.

Quanto poi alla mancata considerazione, da parte dei giudici di appello, dell'equiparabilità della concessione — contratto alla locazione, debbesi ritenere che gli stessi abbiano implicitamente escluso, sostenendo la tesi sopra indicata, la possibilità, sul piano giuridico, di assimilare alla locazione la concessione — contratto, che costituisce lo strumento normale attraverso il quale si suole consentire al privato la utilizzazione dei beni del demanio o del patrimonio indisponibile ed è una forma di concessione amministrativa, nella quale l'atto convenzionale privato resta sempre connesso e subordinato all'atto unilaterale e autoritativo di concessione, di cui costituisce mera attuazione.

Con il quarto motivo, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 16 d.P.R. 20 marzo 1953, n. 112, il ricorrente deduce che se fosse esclusa l'applicabilità dell'art. 2948 n. 3 cod. civ., al canone dovrebbe riconoscersi natura giuridica di tassa, soggetta, quindi, alla prescrizione triennale stabilita dall'art. 18 su indicato, al comma 2.

Neppure questa censura può essere condivisa.

Infatti, tale norma regola la prescrizione in materia di riscossione della tassa di concessione governativa, che è un'imposta, mentre la presente controversia ha ad oggetto la riscossione di conguaglio dovuto sul

canone di concessione per l'uso di un bene demaniale e tale canone non può evidentemente identificarsi con l'imposta sulla concessione governativa.

Con il quinto motivo, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 39 codice navigazione, in relazione all'art. 360 n. 3 cod. proc. civ., il ricorrente deduce che hanno errato i giudici del merito nel ritenere che, avendo esso subconcesso a privati il tratto di arenile avuto in concessione, dovevasi escludere che si fosse trattato di una concessione per fini di pubblico interesse, per la quale fosse dovuto, a norma del citato articolo 39, un canone meramente ricognitivo della natura demaniale del bene concesso.

Secondo il ricorrente, la Corte non avrebbe considerato che l'utilizzazione dell'arenile a mezzo di privati non sarebbe stata in contraddizione con i fini costituzionali dell'Ente, volti alla valorizzazione della zona, mentre nessun rilievo avrebbe la circostanza che nell'atto di concessione l'Ente avesse accettato il canone « salvo conguaglio ».

— La censura non coglie nel segno.

— Invero, la Corte fiorentina ha interpretato la norma, negandone la applicabilità al caso di specie, in base all'assorbente rilievo che l'EAT, pur essendo una persona giuridica pubblica avente lo scopo di valorizzare una determinata zona della nostra Toscana, non aveva ottenuto la concessione ai fini del citato art. 29, e tale apprezzamento di fatto non è certamente sindacabile in questa sede, non avendo il ricorrente dedotto alcun vizio di motivazione della decisione impugnata.

Con il sesto motivo, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 2, comma 3, legge 21 dicembre 1961, n. 1501, in relazione all'art. 360 n. 3 e 5 cod. proc. civ., il ricorrente deduce che erroneamente e contraddittoriamente la Corte del merito, sul rilievo che nell'arenile in concessione erano stati installati manufatti non rimossi al termine del rapporto, ha ritenuto legittima la determinazione del canone operata a norma dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 1501 del 1961, pur avendo accertato che si trattava di concessione limitata ad un solo anno.

Anche questo motivo è infondato.

La Corte fiorentina ha correttamente interpretato la normativa in esame nel senso che questa non prende in considerazione la durata della concessione, come pretende il ricorrente, ma le caratteristiche delle opere realizzate sul suolo demaniale, che devono consistere in costruzioni con durata superiore ad un anno.

Né è censurabile la applicazione di tale principio al caso di specie, avendo la Corte posto a sostegno del suo giudizio uno svolgimento motivazionale adeguato ed esente da errori logici e giuridici. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 gennaio 1982, n. 300 - Pres. Mazzacane; Est. Caturani; P. M. Grimaldi (conf.). - Valenza (avv. Pignatone) c. Assessorato Il.pp. Regione siciliana (avv. Stato Del Greco).

Appalto - Concorso di Enti nell'esecuzione dell'opera pubblica - Aggiudicazione - Approvazione da parte dell'Ente affidante - Scadenza del termine - Diritto di recesso dell'aggiudicatario - Insussistenza.

(R.D. 23 maggio 1924, n. 827, art. 114; d.P.R. 16 luglio 1962, n. 1063, art. 4).

In ipotesi di affidamento dell'esecuzione di un'opera pubblica da uno ad altro ente pubblico, la prevista approvazione, da parte dell'affidante, dell'aggiudicazione della gara d'appalto espletata dall'ente affidatario assolve ad una funzione diversa dall'atto di approvazione che, secondo la disciplina generale dei contratti della P.A., condiziona la mera efficacia del contratto d'appalto concluso con l'aggiudicazione. In tale ipotesi, pertanto, l'aggiudicatario non può recedere dal contratto, a sensi dell'art. 4 del Cap. gen. d'appalto di cui al d.P.R. n. 1063 del 1962, adducendone la mancata approvazione nel termine di sessanta giorni dalla stipulazione (1).

(omissis) Con i primi due motivi del ricorso che affrontando sotto diversi profili la stessa questione, quella centrale della causa, possono esaminarsi congiuntamente, il ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 4 del capitolato generale d'appalto per le opere pubbliche approvato con D.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, dell'art. 114 r.d. 23 maggio 1924 n. 827 nonché difetto di motivazione (art. 360 n. 3 e 5 c.p.c.), sostiene che la Corte d'Appello è caduta in errore allorché ha affermato che il termine di trenta giorni per la stipula del contratto di appalto di cui all'art. 4 comma primo del capitolato generale d'appalto del 1962 è ordinario per la P.A. e che l'aggiudicatario, pertanto, non ha facoltà di svincolarsi dal suo impegno per l'inutile decorso di tale termine. Al contrario, la mancata stipula del contratto di appalto nel termine di trenta giorni dall'aggiudicazione non approvata comporta il diritto dell'aggiu-

(1) Non constano precedenti specifici.

Con riguardo allo schema procedimentale tipico, la natura conclusiva del verbale di aggiudicazione, col quale si perfeziona il vincolo contrattuale, è costantemente affermata in giurisprudenza, che da tale principio si è, alle volte, discostata nei peraltro rari casi in cui abbia ritenuto accertato l'intento della P.A. di rinviare la costituzione del vincolo contrattuale al successivo momento della stipulazione del contratto, avente di norma natura di formalità ulteriore, meramente riproduttiva di un vincolo già perfezionatosi.

Per la rilevanza soltanto pattizia delle norme del Cap. gen. d'appalto richiamato nei contratti della Regione siciliana anteriori alla legge reg. 26 maggio 1973, n. 21, cfr. Cass., 24 novembre 1978, n. 5522, in questa *Rassegna*, 1980, I, 211.

dicatario di recedere dal rapporto, notificando la sua determinazione, a norma dell'art. 114 del regolamento sulla contabilità dello Stato.

Le riassunte censure sono infondate.

Il *thema decidendum* riflette le aggiudicazioni di opere pubbliche di competenza dell'amministrazione regionale siciliana, per le quali è applicabile obbligatoriamente il capitolato generale di appalto approvato con d.P.R. 16 luglio 1962 n. 1063, a norma della legge regionale siciliana 26 maggio 1973 n. 21.

Occorre premettere che, in linea di principio, l'aggiudicazione contiene la dichiarazione negoziale della P.A., cui si ricollega l'effetto della prestazione del consenso. L'art. 16 comma 4 della legge sulla contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923 n. 2440), dispone, invero, che i processi verbali di aggiudicazione « definitiva » in seguito ad incanti pubblici o a private licitazioni, equivalgono per ogni effetto legale al contratto. In tal caso (quando cioè la legge non prevede una successiva stipulazione del contratto) gli atti di aggiudicazione « definitiva » non sono efficaci finché non siano approvati (art. 19 R.D. 1923 n. 2440) ed essi integrano l'unico atto costitutivo del vincolo giuridico al quale, dopo intervenuta l'approvazione prevista dall'art. 19, deve darsi esecuzione.

Quando è invece previsto che all'aggiudicazione debba seguire la stipulazione formale del contratto, entrambe le parti sono tenute a prestarvisi. Anche in questo caso, tuttavia, in mancanza di una diversa volontà contrattuale, il vincolo giuridico si costituisce con l'aggiudicazione « definitiva » mentre la successiva stipulazione (formale) ha il valore di una riproduzione del precedente negozio giuridico che può anche contenere dichiarazioni circa la esecuzione di obblighi preliminari assunti dalle parti e indicazioni secondarie (Cass. 24 marzo 1979 n. 1695; 7 dicembre 1977 n. 5295). In tal caso è necessaria l'approvazione del contratto (formale) stipulato perché si produca la fase della efficacia e della possibile esecuzione delle prestazioni.

Per quanto concerne, in particolare, gli appalti di opere pubbliche, la regola generale è che all'aggiudicazione debba seguire la stipula del contratto (art. 325 e 332 legge sui lavori pubblici del 1865 n. 2248 all. F; art. 4 cap. gen. Ministero dei Lavori Pubblici del 1962 n. 1063). In questa ipotesi, quindi, la distinzione tra aggiudicazione « definitiva » e stipulazione del contratto risulta dalla legge, onde non ha pregio il rilievo (svolto dal ricorrente) che le due fasi in sostanza coincidono.

Ora ai sensi dell'art. 4 comma primo del Cap. Gen. del 1962 n. 1063, è prescritto che la stipulazione del contratto di appalto deve aver luogo entro trenta giorni dalla data del deliberamento (aggiudicazione). E tale termine, mentre è perentorio per l'aggiudicatario, potendo la P.A. in caso

di mancata stipula imputabile al contraente privato — procedere a nuovo incanto a spese del medesimo (art. 332 della legge sui lavori pubblici 1865 n. 2248 all. F richiamato dall'art. 4 comma terzo del capitolato generale del 1962), ha carattere non essenziale, ma ordinatorio per la P.A., che può pertanto invitare l'altra parte a stipulare il contratto anche dopo la sua scadenza.

Questa impostazione che prende le mosse dalla natura ordinatoria del termine dei trenta giorni prevista dall'art. 4 comma primo Cap. Gen. del 1962, per la stipula (formale) del contratto di appalto di opere pubbliche, è coerente con quanto le sezioni unite di questa Corte (sentenza 16 maggio 1977 n. 1962) hanno ritenuto circa la interpretazione della norma.

Si è osservato, infatti, che l'art. 4 comma quarto del suddetto capitolato generale, ove prevede il diritto dell'aggiudicatario di svincolarsi da ogni impegno e, quindi, di conseguire la restituzione della cauzione eventualmente versata per il caso di mancata approvazione del contratto nel termine di sessanta giorni dalla stipulazione, comporta che detto diritto dell'aggiudicatario va a maggior ragione riconosciuto nel caso di mancata stipulazione del contratto medesimo entro quel termine. Pure in tale ipotesi, pertanto, ai sensi della citata norma, il recesso dell'aggiudicatario richiede la sola notificazione all'ente appaltante della dichiarazione di volontà di sciogliersi dagli impegni assunti, ai sensi dell'art. 114 del regolamento di contabilità generale dello Stato (approvato con r.d. 23 maggio 1924 n. 827), e non anche una preventiva intimazione per la stipula del contratto, secondo la disciplina prevista dall'art. 1454 c.c.

A sostegno di tale indirizzo le Sezioni Unite hanno sottolineato che se per far scattare il potere di recesso dell'aggiudicatario basta che nel termine di sessanta giorni dalla stipulazione del contratto non intervenga il decreto di approvazione, ciò vuol dire che non si è inteso tener vincolato l'aggiudicatario al di là di un certo periodo di incertezza circa la efficacia del contratto anche nei confronti della P.A. per motivi di carattere economico. A maggior ragione si è quindi ritenuto che l'aggiudicatario possa svincolarsi da ogni suo impegno quando i sessanta giorni siano trascorsi dopo la scadenza del termine di trenta giorni previsto dall'art. 4 comma primo del Capitolato Generale, senza che si sia proceduto alla stipula del contratto.

Ora l'applicazione dei principi accennati alla fattispecie concreta esige una precisazione circa le modalità della fattispecie esaminata dai giudici del merito.

Pur essendo mancata al riguardo una indagine specifica da parte della Corte d'Appello, costituisce punto pacifico della controversia (cui entrambe le parti si sono richiamate sia pure per trarne conseguenze diametralmente opposte, a sostegno delle rispettive ragioni), che — es-

sendo stati i lavori affidati in esecuzione dall'Assessorato regionale all'I.S.E.S. — fu previsto nel bando di concorso e quindi ricevuto nel contratto di appalto, che l'Assessorato si riservava la facoltà di approvazione dell'aggiudicazione, la quale doveva pertanto ritenersi del tutto provvisoria. Il che si spiega ove si rifletta che, mentre la materiale esecuzione dell'appalto fu affidata all'I.S.E.S., il titolare dell'interesse pubblico che la esecuzione delle opere mirava a realizzare era la regione, per modo che la definitiva determinazione circa la efficacia vincolante del rapporto giuridico, quale atto di amministrazione attiva, non poteva non essere riconosciuta all'ente pubblico affidante.

Ora una tale approvazione (che non costituisce il tipico atto emanato in sede di esercizio dei poteri di controllo) non può confondersi — come invece sostenuto dal ricorrente — né può sostituire l'atto di approvazione vero e proprio che condiziona dall'esterno la efficacia del contratto già perfetto. E poiché la operatività della aggiudicazione ne postula ovviamente la definitività, anche agli effetti dell'applicazione dell'art. 4 commi 1 e 2 D.P.R. 1962 n. 1063, data l'impossibilità di ipotizzare un obbligo di stipulazione, con apposizione del relativo termine, rispetto ad un atto ancora imperfetto, ne consegue che nel caso in esame i novanta giorni per la stipulazione (e la successiva approvazione) del contratto non potevano decorrere che dal giorno in cui l'aggiudicazione — in seguito alla cosiddetta approvazione dell'Assessorato regionale — divenne definitiva e cioè a far tempo dal 24 agosto 1971.

Pertanto, il 16 ottobre 1971, allorché fu notificata dall'aggiudicatario la dichiarazione di recesso, i novanta giorni entro cui doveva essere (formalmente) stipulato il contratto non erano ancora decorsi, onde giustamente la Corte del merito ha ritenuto inefficace il recesso dell'aggiudicatario e legittimo l'invito a stipulare in data 21 ottobre 1971 da parte dell'Assessorato. (*omissis*)

SEZIONE OTTAVA

GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III, 5 gennaio 1982, n. 36 - Pres. Radaelli - Est. Sacchetti - Ric. Grimaldi (avv. dello Stato Nicola Bruni).

Reato - Obbligo di denuncia all'autorità di P.S. di infortunio sul lavoro - Contrasto nella prognosi tra certificato di pronto soccorso ospedaliero e quello di sanitario dell'INAIL - Prevale quest'ultimo.

Qualora, a seguito di infortunio sul lavoro, vi sia contrasto nella prognosi tra certificato di pronto soccorso ospedaliero e certificato di sanitario dell'INAIL, al fine di stabilire la sussistenza o meno dell'obbligo di denuncia dell'infortunio stesso all'autorità di P.S., deve tenersi conto del certificato dell'INAIL (1).

(1) Non risultano precedenti pronunzie del S.C. in cui siano state esaminate fattispecie relative all'obbligo di denuncia all'autorità di P.S. di infortunio sul lavoro caratterizzate dalla esistenza di duplice certificazione, di pronto soccorso ospedaliero e di sanitario dell'INAIL.

TRIBUNALE DI VITERBO, 20 novembre 1981 - Pres. est. Caliento - Imp. Archibusacci Giovanni più 3 - Parte civile: Azienda per gli interventi sul mercato agricolo (A.I.M.A.) (Avv. Stato Nicola Bruni).

Reato - Truffa ai danni dell'A.I.M.A. - Integrazione prezzo olio di oliva - Olio ricavato da olive acquistate presso terzi - Non compete.

Reato - Truffa ai danni dell'A.I.M.A. - Integrazione prezzo olio di oliva - Asservimento delle strutture di cooperativa tra produttori di olive e utilizzazione delle domande dei soci a fini criminosi - Punibilità ai sensi dell'art. 640 C.P. e non dell'art. 9, comma terzo, del D.L. 21 novembre 1967, n. 1051.

Reato - Falsità in atti - Registro di lavorazione previsto dal D.L. 21 novembre 1967 n. 1051 - E' atto pubblico formalmente derivativo ma sostanzialmente originale.

Reato - Falsità in atti - Presidente, vicepresidente e direttore amministrativo di cooperativa tra produttori di olio di oliva che procedono alle annotazioni nel registro di lavorazione previsto dal D.L. 2-11-1967 n. 1051 - Sono pubblici ufficiali.

In virtù dei regolamenti emessi dalla Comunità economica Europea in materia di integrazione prezzo dell'olio di oliva n. 2132-69, 2212-70, 2311-71, 1360-78, 1562-78, 2753-78, 3134-78, 1211-79), detta integrazione compete ai produttori di olive e non ai fabbricanti dell'olio di oliva. Risponde pertanto del reato di truffa ai danni dell'A.I.M.A. colui che richiede l'integrazione prezzo per olio ricavato da olive non prodotte direttamente ma acquistate presso terzi (1).

Il presidente, il vice-presidente e il direttore amministrativo di cooperativa tra produttori di olive che asservono le strutture della stessa e utilizzano le domande dei soci a fini criminosi sono punibili ai sensi dell'art. 640 C.P. e non dell'art. 9, comma terzo, del D.L. 21-11-1967 n. 1051 (2).

Il registro di lavorazione previsto dagli artt. 5 e 7 del D.L. 21-11-1967 n. 1051 non è semplice certificato amministrativo ma atto pubblico sia per la sua provenienza ed intestazione al Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste, per la preventiva vidimazione e timbratura da parte degli ispettori provinciali sia perché, inserendosi come elemento essenziale nel procedimento amministrativo per la concessione dell'integrazione prezzo olio di oliva, è fornito di rilevanza esterna nei rapporti tra i privati e la

(1-2-3-4) In ordine alla prima massima non risultano precedenti specifici della Cassazione Penale. Comunque, l'assunto del Tribunale, fondato sulla normativa contenuta nei regolamenti comunitari concernenti l'«aiuto alla produzione di olio di oliva» (è questa l'espressione usata dai più recenti regolamenti comunitari in materia) è senz'altro da condividersi.

Quanto alla seconda massima, va osservato che il Tribunale, accogliendo la tesi dell'Avvocatura, è andata in contrario avviso della Suprema Corte, ed ha ritenuto i fatti ascritti agli imputati punibili ai sensi dell'art. 640 cod. pen. e non dell'art. 9, terzo comma, del d.l. 21 novembre 1967, n. 1051.

L'efficacia temporanea di tale disposizione (limitata alla produzione 1967-68) trova valida conferma in quanto è stato rilevato e ritenuto dalla Corte Costituzionale nella decisione 24 giugno 1976, n. 157 e, inoltre, la sua inapplicabilità alla fattispecie sottoposta all'esame del Tribunale di Viterbo discendeva anche dalla considerazione che la fattispecie stessa era ben più complessa e diversa da quelle esaminate dal S.C.

Invero, quelle delibate dalla S.C. riguardavano singoli produttori che avevano effettuato alcune indicazioni non esatte nelle loro domande di integrazione prezzo. In quella esaminata dal Tribunale di Viterbo (alla quale per altro ben si sarebbe atteggiata anche la contestazione del reato di associazione per delinquere, art. 416 cod. pen.) vi erano state per anni, come esattamente osservato in sentenza, l'asservimento delle strutture della cooperativa S.C.O.C. (Società Cooperativa Olearia Castrense) s. a r.l., costituita tra produttori di olive, e

P.A. che se ne avvale facendolo proprio per verificare la regolarità della domanda di integrazione, ed appartiene alla categoria di quei documenti che sono formalmente derivativi, in quanto riproducono fatti giuridici emergenti da altri documenti, ma sostanzialmente originali, in quanto, sia pure a mezzo dei fatti riprodotti, comprovano e rappresentano a loro volta un fatto giuridico nuovo, avente una propria autonomia nonché effetti giuridici propri (3).

Il presidente, il vice-presidente e il direttore amministrativo di cooperativa tra produttori di olive, nell'effettuare le annotazioni nel registro di lavorazione previsto dal d.l. 21 novembre 1967 n. 1051, svolgono una pubblica funzione in quanto, compiendo un atto essenziale del procedimento amministrativo relativo alla integrazione prezzo per l'olio di oliva, partecipano alla formazione della volontà della P.A. (4).

(omissis) Ritiene il Tribunale, alla luce delle acquisite risultanze processuali, di affermare la penale responsabilità degli imputati Archibusacci Giovanni, Filiberto ed Arturo in ordine ai delitti loro ascritti e di assolvere Gentili Enzo per insufficienza di prove.

1) *delitto sub a): sussistenza e qualificazione giuridica.* — Osserva il Collegio che gli Archibusacci dopo avere assunto nel primo interrogatorio, reso al P.M. in data 2 aprile 1981, la perfetta corrispondenza dei dati trascritti nel registro di lavorazione ai quantitativi di olive realmente conferiti dai singoli soci e di olio effettivamente estratto, attribuendo le contrarie dichiarazioni, rese sino a quel momento da

l'utilizzazione delle domande dei soci a fini criminosi, diretti a procurare lucri e profitti al presidente, al vice-presidente ed al direttore amministrativo.

La terza massima è perfettamente aderente all'orientamento costante della giurisprudenza del S.C. (v. tra le più recenti: Sez. VI, 13 febbraio 1979 ric. Corda; Sez. V, 5 maggio 1976 ric. Di Falco) che ha ritenuto tra gli atti pubblici originari e quelli derivativi, una terza categoria di atti che, pur formalmente derivativi, sono sostanzialmente originari in quanto, sia pure a mezzo di fatti riprodotti da altri documenti, comprovano o rappresentano a loro volta un fatto giuridico nuovo avente una propria autonomia ed effetti giuridici propri, come nelle ipotesi del libretto di circolazione (Cass. V, 5 aprile 1978 ric. Traversono), della scheda del casellario giudiziale (Cass. VI, 18 gennaio 1974, ric. Moroni), dei verbali di esame e dei cosiddetti « statini » (Cass. VI, 20 febbraio 1968, ric. Mazzarella), della cartella clinica redatta da un medico addetto ad un ospedale (Cass. V, 2 aprile 1971, ric. Scopel) ecc...

Anche la quarta massima è conforme all'indirizzo giurisprudenziale della Suprema Corte che, anche con pronunzie recenti (Sez. V, 21 marzo 1980, ric. Guidobaldi) ha ribadito che ai fini della sussistenza del reato di cui all'art. 479 cod. pen. è irrilevante la collocazione del soggetto in una determinata posizione formale della struttura impiegatizia dell'ente pubblico, essendo sufficiente il fatto obiettivo della sua attività funzionale, anche se prestata in modo occasionale.

NICOLA BRUNI

alcuni soci e, segnatamente, da Bartolini Francesco e Franceschetti Pietro, ad errore, confusione e malvolenza degli stessi nei loro confronti, hanno poi ammesso, nel secondo interrogatorio reso al P.M. in data 29 aprile 1981, che sul registro di lavorazione erano stati « alterati » i predetti quantitativi. In udienza hanno confermato quest'ultima versione. Gli stessi hanno, altresì, rivelato il meccanismo adottato per procedere alla falsificazione. Al momento del conferimento delle olive, al socio veniva consegnato un buono di consegna, redatto in duplice copia, nel quale veniva indicato il quantitativo reale. La seconda copia restava in possesso degli Archibusacci, i quali provvedevano, a questo punto, a predisporre una duplice contabilità dei quantitativi: una occulta, contenuta in un brogliaccio a loro esclusiva disposizione, mai lasciata in ufficio e sempre gelosamente custodita, ove annotavano i quantitativi reali per i conteggi che sarebbe stato necessario fare con il socio (calcolo dell'integrazione, pagamento di acconti, versamento del saldo, resa dell'olio); l'altra ufficiale, risultante dal registro di lavorazione, caratterizzata dalla metodica maggiorazione dei dati reali, al fine di predisporre le schede riassuntive e i prospetti riepilogativi, in base alle quali compilare le domande di integrazione, firmate in bianco dai soci. Nell'effettuare le maggiorazioni gli Archibusacci tenevano conto, al fine di non destare sospetti negli organi di controllo dell'estensione dei terreni di ciascun socio, del numero delle piante che vi insistevano, fossero o meno in produzione, e delle rese massime (piante - olive; olive - olio) fissate per l'annata agraria in corso. Le dichiarazioni rese dalle centinaia dei soci della cooperativa, i chiarimenti tecnici forniti, oltre che dagli imputati, da alcuni testi, quali Rancini Ubaldo (fol. 22 e 49) e Laghi Pier Giuseppe (fol. 19, 493) non lasciano dubbi sulla sussistenza, sulle caratteristiche e sull'imponenza del fenomeno. Ammesso il fatto, gli Archibusacci hanno, peraltro, assunto una linea difensiva mirante a provare che, nonostante l'alterazione dei dati riportati nel registro di lavorazione, la quantità di olive effettivamente molite dal frantoio e la quantità di olio complessivamente ottenuto sarebbero, comunque, corrispondenti a quelle denunciate nelle domande di integrazione, di tal che nessun danno, inteso questo nella corretta accezione di *diminutio patrimonii*, sarebbe derivato allo Stato. Non della truffa contestata, pertanto, avrebbero dovuto rispondere, né del delitto di cui all'art. 9 co. 3° D.L. 21-11-1967 n. 1051; ma della più lieve ipotesi criminosa prevista dal 1° co. del cit. art. 9. Sotto altro profilo hanno dedotto poi l'assoluta inidoneità degli artifici usati, a concretizzare la fattispecie criminosa di cui all'art. 640 c.p., atteso che il corretto esercizio delle funzioni demandate agli organi di vigilanza e di controllo in materia avrebbe consentito di evidenziare il carattere menzognero dei documenti presentati. La linea difensiva così assunta, è peraltro, infondata, in fatto

ed in diritto e deve essere disattesa. Ed invero, ove avessero voluto, gli Archibusacci avrebbero potuto offrire la prova certa dei quantitativi reali e di quelli denunciati, producendo i buoni di consegna ed il brogliaccio della contabilità occulta, non essendo credibile che l'abbiano distrutto; ma si sono astenuti dal farlo perché consapevoli che, attraverso l'esame di quei documenti, sarebbe emersa con assoluta previsione la prova del divario tra i due quantitativi e, quindi, dell'ammontare del danno provocato all'AIMA. Hanno, invece, creduto di dare consistenza al loro assunto indicando tre elementi di prova, definiti di carattere documentale e, cioè, il consumo di energia elettrica del frantoio, che sarebbe proporzionale alla molitura denunciata; il quantitativo di sansa dallo stesso ottenuto, analogamente proporzionale al quantitativo complessivamente denunciato; il verbale di accertamento della G. di F. iniziato il 5-5-1981, che ha considerato come effettivamente prodotti i quantitativi risultanti dal registro di lavorazione, nonché, attraverso le deposizioni del teste Morosini Augusto (f. 529 e 543) autista della cooperativa, e del teste Perfetti Sergio, escusso a discarico nell'udienza del 13-11-1981, frantoiano della cooperativa. Peraltro, gli argomenti desunti dal consumo di energia elettrica, proposti senza nessun elemento chiarificatore circa l'entità dello stesso, le caratteristiche dell'impianto molitorio e la sua potenzialità funzionale, non sono minimamente utilizzabili neppure nella prospettiva di un accertamento tecnico e si rivelano quali meri espedienti difensivi. Analogamente inutilizzabili sono gli argomenti relativi alla produzione di sansa, proposti anche essi senza elementi chiarificatori, comunque, non suffragati da alcun documento certo. Neppure il verbale della G. di F. è utilizzabile nella considerazione che lo stesso è preordinato al fine esclusivo di accertare l'evasione di imposta in relazione al maggiore quantitativo del prodotto, comunque dichiarato dal contribuente. Per quanto riguarda la deposizione del teste Morosini, il Collegio nutre gravi sospetti sulla sua attendibilità, tanto è vero che del relativo verbale, su richiesta del P.M., è stata trasmessa copia alla Procura per la determinazione di competenza. Degli asseriti acquisti di olive nel Sud, in realtà, gli Archibusacci avrebbero potuto offrire la prova rigorosa producendo le relative fratture, le bollette di carico, i buoni di consegna, gli assegni dati in pagamento (v. deposizione del teste a discarico Perfetti Bruno, che ha smentito la circostanza di pagamenti in contanti asserita nell'ud. 13-11-1981 da Archibusacci Giovanni) e, principalmente, indicando i nomi dei venditori. L'omessa indicazione di quest'ultimo dato induce, anzi, il Collegio a condividere il sospetto, espresso dal P.M., che per gli stessi quantitativi di olive possa essere stata richiesta integrazione sia dal produttore-venditore sia dagli Archibusacci, sotto i nomi dei soci, avvalendosi cia-

scuno delle bene differenziate procedure e, comunque, determina il sicuro convincimento che, ove alcuni quantitativi di olive siano stati acquistati, si è pur sempre trattato di quantitativi del tutto trascurabili rispetto all'entità del fatto così come contestato. La conferma di ciò viene dalle stesse deposizioni del Morosini e del Perfetti. Il primo ha dichiarato in udienza di essersi recato nel Sud durante i mesi della campagna olearia e cioè dal novembre al gennaio-febbraio (al massimo 16 settimane) a scadenze settimanali con un autocarro da q.li 100, per cui, ove, pure, gli acquisti effettuati potrebbero essere stati dell'ordine di q.li 1.500 circa. Siccome, secondo il teste Perfetti Sergio, il quantitativo di olive acquistato direttamente sulla piazza di Canino sarebbe stato di pari entità, a tutto concedere si potrebbe pensare ad acquisti da terzi per circa q.li 3.000 di olive, neppure sufficienti a « giustificare », secondo la tesi degli imputati, le maggiorazioni, sicuramente operate, dei quantitativi indicati nelle domande loro, dei loro parenti e di Brenciaglia Luigi (il quale ha precisato che l'anno precedente aveva ottenuto circa 600 q.li contro i 1629,73 indicati nella denuncia presentata dagli Archibusacci l'anno successivo, nonostante le rese indicative siano rimaste invariate nei due anni secondo la nota fatta pervenire dopo l'udienza 13-11-1981 dal dr. Ferruccio Fusari Presidente Commissione Prov.le Integrazione Olio di Oliva). Non è assolutamente credibile, infatti, che gli Archibusacci, dopo avere maggiorato le domande dei soci col rischio di essere scoperti, non abbiano fatto altrettanto con le proprie, pur non correndo rischi e potendo lucrare somme ben maggiori. D'altra parte l'imputato Gentili Enzo ha fornito la prova del contrario dell'assunto degli Archibusacci, rilevando che le maggiorazioni dovevano essere, a suo avviso, effettuate per i soci che avevano un maggior numero di piante, cioè, per gli Archibusacci e per i loro parenti. Riepilogando, se si considera che i quantitativi di olive denunciati all'AIMA ammontano a q.li 29.802,91 e, ai quantitativi di olive dichiarati dai soci come realmente conferiti (q.li 10.441,18) si aggiungono quelli che potrebbero essere stati acquistati dagli Archibusacci presso terzi e denunciati come prodotti da loro e da parenti, risulta ampiamente superato il limite necessario a mantenere ferma la contestazione originaria relativa all'ammontare del profitto e del danno. Ha, peraltro, osservato la costituita P.C. AIMA che l'indagine relativa ai quantitativi eventualmente acquistati, sarebbe comunque, irrilevante in quanto la integrazione relativa sarebbe stata comunque richiesta al di fuori dei limiti dei regolamenti CEE. L'osservazione introduce, il problema della qualificazione giuridica del fatto, problema che, essendosi sicuramente verificato un danno per le ragioni sopra esposte ed esclusa, conseguentemente, l'ipotesi di applicabilità del 1°co. dell'art. 9 D.L. 1051/

1967, come sostenuto dalla difesa di Archibusacci Giovanni e Filiberto, resta circoscritto all'ipotesi criminosa delineata dall'art. 640 n. 1 c.p. e di quella delineata dall'art. 9 3°co. D.L. 1051 cit.

L'avvocatura dello Stato ha sostenuto che il D.L. citato avrebbe efficacia temporanea dettando norme per l'erogazione dell'integrazione del prezzo dell'olio di oliva di produzione 1967-68. Infatti, preceduto dal D.L. 9-11-66 n. 912, convertito in L. 23-12-1966 n. 912, per disciplinare la integrazione di olio prodotto, nel 1966-67, è stato seguito dal D.L. 18 dicembre 1968 n. 1234, convertito in L. 12-2-1969 n. 5, che ha esteso le disposizioni del D.L. 1051-67 all'olio di oliva prodotto nella campagna 1968-69. Con L. 13-10-1969 n. 740 il Parlamento concedeva delega al Governo ad emanare le norme per assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai regolamenti CEE già operanti nel nostro ordinamento e per sanzionare penalmente le relative infrazioni nei limiti dell'ammenda fino a L. 2.000.000 e dell'arresto fino ad un anno, applicabili congiuntamente o alternativamente. A seguito della legge di delegazione veniva emanato il D.P.R. 24 dicembre 1969 n. 1053 e la Corte Costituzionale con sentenza 24 giugno 1976 n. 157 dichiarava l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, per violazione degli artt. 76 e 77 Cost., per avere superato i limiti posti dalla legge delega nella parte in cui, richiamando in vigore il D.L. 18-12-1968 n. 1324, prevedeva i reati punibili con la reclusione e con la multa. Osservava la Corte che tutte le norme contenute nei DD.LL. n. 912-66, 1051-67 e 1234-68 e rispettive leggi di conversione erano speciali e temporanee con efficacia circoscritta alla campagna olearia, per le quali erano espressamente emanate. Di poco posteriori erano i regolamenti comunitari n. 2132-69 e 2309-69, obbligatori in tutti i loro elementi e direttamente applicabili in tutti gli Stati membri. Tali regolamenti non prevedevano sanzioni, ma impegnavano ciascuno Stato produttore di olio ad instaurare un regime di verifiche e di controlli intesi ad assicurare la sussistenza dei requisiti per l'integrazione. Dichiarata l'illegittimità della norma, la Corte affermava essere del tutto ovvio che i comportamenti illeciti attinenti al regime dell'integrazione del prezzo dell'olio, se altrimenti previsti come delitti, né degradavano a fatti contravvenzionali né, esclusi dalla sfera di applicabilità del decreto delegato, dichiarato illegittimo, cessavano di essere delitti: essi restavano punibili alla stregua del codice penale sotto i titoli di falso e truffa. Era compito del giudice accertare se vi rientrasse la fattispecie concreta. Accingendosi a tale compito, senza ignorare che la S.C. ha ripetutamente affermato che l'art. 9 D.L. 1051-67 non ha efficacia limitata all'annata agraria 1967-68, ma si estende alle richieste per le annate successive (Cass. 8-10-1976, Stiscia; Cass. 1-7-1977 Manzari) e che il comma terzo del cit. art. 9 prevale nell'applicazione dell'art. 640 c.p. per il principio di specialità sancito dall'art. 15 cod. pen. (Cass. 20-10-1975

Crocetta ed altro) il Collegio ritiene di ravvisare, comunque, nel fatto il delitto contestato di cui all'art. 640 c.p. Infatti, perché possa operare il principio di specialità è necessario che una delle norme (c.d. speciale) presenti nella sua struttura tutti gli elementi propri dell'altra (c.d. generale) oltre a quelli caratteristici della specializzazione. In altri termini, le due disposizioni debbono presentarsi come cerchi concentrici di raggio diverso, per cui quello più ampio abbraccia interamente in sé quello minore presentando, inoltre, un settore residuo destinato ad accogliere i requisiti aggiuntivi della specialità (Cass. 11-11-1959 Agostinelli ed altri). Ciò non si verifica nel caso in esame in quanto il comportamento degli imputati travalica i limiti dell'art. 9 comma terzo D.L. 1051 cit. (« false dichiarazioni » nei documenti previsti negli artt. 3, 4 e 10 D.L. cit.) per contenere quel quid pluris fotografato nel capo di imputazione e consistente nell'asservire le strutture della cooperativa ed utilizzare le domande dei soci a fini criminosi, creando così un meccanismo truffaldino ben più complesso dal carattere menzognero della dichiarazione. Sembra al Collegio che la profonda differenza possa essere colta osservando che il delitto di cui all'art. 9 comma terzo D.L. 1851-67 resta pur sempre un delitto di falso e non di truffa. Alla luce delle considerazioni che precedono può essere facilmente risolto in maniera positiva il problema dell'idoneità degli artifici usati, che, per la verità, potrebbe acquistare rilevanza solo in tema di tentativo di truffa, ma non quando questa sia stata consumata con l'effettiva induzione in errore.

In tal caso non può, infatti, dubitarsi di detta idoneità, che appare dimostrata dall'effetto raggiunto (Cass. sez. terza 5-2-1965, Romanigo e altro). Non si è trattato di semplice menzogna; comunque, è agevole ricordare che anche la menzogna può integrare l'estremo dell'artificio e raggirò (Cass. 18-2-1960, Bono) e l'insegnamento sarebbe particolarmente da seguire nel caso in esame perché i dati, di cui alla menzogna, dovevano essere comunicati per legge. Anche la colpa degli organi dello Stato, affermata dalla difesa e cioè la loro mancanza di diligenza o l'inosservanza di norme giuridiche, non è, comunque circostanza in base alla quale si possa escludere l'idoneità del mezzo, non solo perché si risolve in una deficienza di attenzione ma altresì perché il più delle volte, come è stato osservato da un'autorevole dottrina, è determinato dalla fiducia che sa suscitare il truffatore.

Resta da esaminare il problema se l'integrazione del prezzo dell'olio di oliva possa essere richiesto dall'olivicoltore o dal fabbricante di olio, problema rilevante al fine di stabilire se gli Archibusacci chiedendo, sia pure con un meccanismo truffaldino, l'integrazione di quantitativi di olive acquistati presso terzi, acquisto per il quale valgono tutte le considerazioni già svolte, abbiano procurato a sé un profitto ingiusto ed

allo Stato un danno. Accogliendo la tesi svolta dall'Avvocatura dello Stato, il Collegio ritiene che solo gli olivicoltori siano legittimati a chiedere l'integrazione.

Per la verità, chiamata a chiarire dalla nostra Corte Suprema di Cassazione, con ord. 9-12-1976 nella causa AIMA c. Greco, il significato dell'espressione « produttori di olive » figurante nell'art. 10 D.L. 1051-67, la Corte di Giustizia della Comunità Europea, con decisione 9-11-1977, stabiliva che la stessa doveva interpretarsi nel senso che essa si riferiva ai fabbricanti del prodotto trasformato, costituito dall'olio di oliva, ai quali spetta, quindi l'integrazione concessa per l'olio di oliva. Applicando il principio statuito dalla Corte di Giustizia della CEE, la Cassazione ha fissato l'indirizzo che l'integrazione del prezzo spetta ai fabbricanti dell'olio (Cass. civ. 11-7-1979 n. 3998). Per altro, la sentenza, richiamata anche dalla difesa degli imputati, si riferisce alla campagna olearia 1967-68. Per le stagioni olearie successive, questa interpretazione non è più accettabile; infatti, già per la campagna olearia 1969-70 il Reg. CEE n. 2132/69 del 28-10-1969 introduceva l'obbligo di presentare una dichiarazione di coltivazione (ofr. anche per le annate successive i reg. CEE 2212-70, 2311-71, 2753-78, 3134-78) obbligo, che non potrebbe trovare giustificazione alcuna se non fossero gli stessi produttori di olive i soggetti legittimati a presentare la domanda di integrazione facendo riferimento ai dati di coltivazione (estensione del terreno, piante in produzione). L'istituzione del sistema di accertamento presuntivo con riferimento alle determinazioni di rese indicative in olive e in olio per zone omogenee conforta il convincimento del Collegio. Così in maniera esplicita il Reg. CEE n. 1562/78 del 29-6-1978, che sostituiva gli articoli da 1 a 20 del primo Reg. CEE in materia n. 136/66, precisava che l'aiuto era concesso agli olivicoltori soci di una associazione riconosciuta di produttori in applicazione del Reg. CEE 1360/78 in funzione delle quantità di olio effettivamente prodotto e agli altri olivicoltori in funzione del numero, del potenziale produttivo degli olivi da loro coltivati e delle rese fissate forfettariamente e a condizione che le olive prodotte fossero state effettivamente raccolte. Il Reg. CEE n. 3134/78 del 28-12-1978, recante modalità di applicazione del regime di aiuto alla produzione di olio di oliva per la campagna 1978/79, estese alla campagna 1979/80 dal Reg. CEE 193/79 del 12-11-1979, tornava a ribadire che le domande di olio di oliva per la campagna 1978/79, estese alla campagna 1979/80 dal Reg. CEE 193/79 del 1979, tornava a ribadire che le domande di aiuto tramite l'organizzazione di appartenenza, dovevano essere fatte dai produttori, secondo modalità diverse a secondo che avessero portato le olive direttamente alla molitura o le avessero vendute sulle piante o per quantitativi determinati (art. 2).

4) *Delitto sub D*).

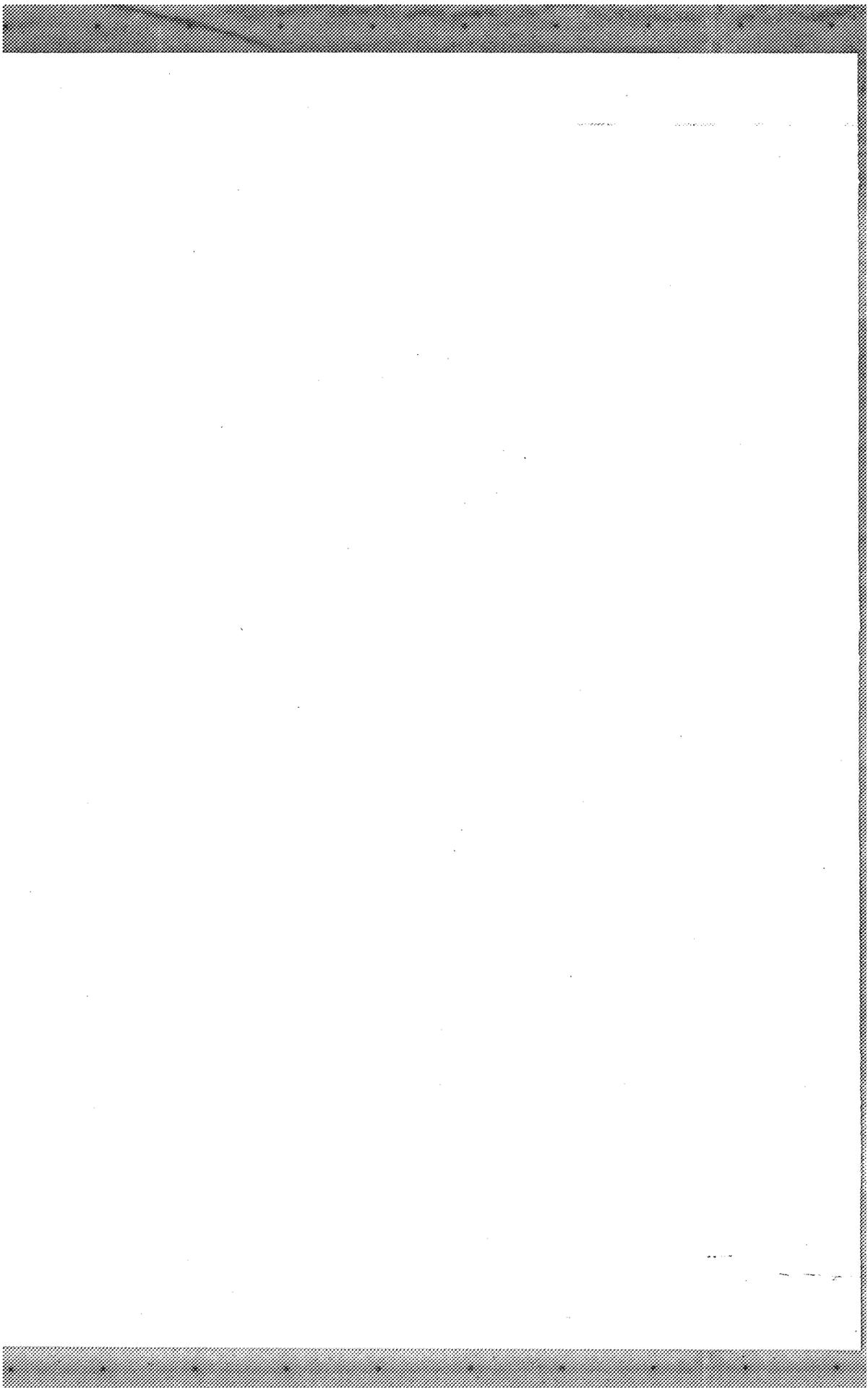
La confessione degli imputati rende incontrovertibile la prova del fatto a base del delitto contestato al capo D, valutata detta confessione alla luce delle dichiarazioni dei soci della cooperativa. È sorta, invece, controversia circa la qualificazione giuridica dello stesso, avendo la P.C. e, in particolare, l'avvocatura dello Stato, sostenuto doversi qualificare il fatto così come contestato; il P.M. ha proposto la diversa qualificazione di falsità ideologica commessa dal P.U. in certificati o in autorizzazioni amministrative (art. 480 cod. pen.), e la difesa di quella di omessa o irregolare tenuta dei registri di lavorazione, prevista dal quarto comma dell'art. 9 d.l. n. 1051/67 come fatto contravvenzionale, ormai punibile, a seguito della legge di depenalizzazione n. 75/76, con una semplice sanzione amministrativa. Il Collegio ritiene di mantenere ferma la originaria qualificazione ex art. 479, cod. pen., essendo attribuibile agli autori della falsificazione la qualità soggettiva di p.u. e al registro di lavorazione il carattere oggettivo di atto pubblico. È, infatti, appena il caso di osservare, contrariamente a quanto sostenuto dagli imputati, che, nella terminologia legislativa, l'espressione « omessa o irregolare tenuta » non è interscambiabile con quella di « falsificazione », in quanto la prima si riferisce alla violazione isolata e occasionale dei requisiti formali propri del documento e la seconda alla cosciente e volontaria *immutatio veri*. L'assoluta diversità delle due espressioni ben può cogliersi comparando l'art. 216, primo comma, n. 2, r.d. 16 marzo 1942, n. 267 ed il capoverso del successivo art. 217.

Neppure la qualificazione proposta dal P.M. in udienza si attaglia al caso di specie in quanto i registri di lavorazione, minuziosamente disciplinati negli artt. 5 e 7 del d.l. 1051/67 nei requisiti formali e negli elementi sostanziali (provenienza diretta ed intestazione del Ministero dell'Agricoltura e Foreste, preventiva vidimazione e timbratura da parte degli Ispettori provinciali), non sono semplici certificati, cioè, mere attestazioni di verità o di scienza, che siano estranee alla documentazione di attività direttamente esercitata dal p.u. ovvero alla prova di atti o di fatti, che abbiano avuto luogo alla sua presenza (Cass. Sez. 3^a 12 marzo 1962, Boldrin), ma veri atti pubblici. Precisamente, inserendosi come elementi essenziali nel procedimento amministrativo relativo alla concessione dell'integrazione del prezzo dell'olio e forniti di rilevanza esterna nei rapporti tra i privati e la pubblica amministrazione, che se ne vale, facendoli propri, per verificare la regolarità delle domande di integrazione (v. deposizione in udienza del teste di Laghi), essi appartengono alla categoria di quei documenti, individuati dalla Suprema Corte (Cass. 14 aprile 1956, P.M. c. Grassi), che sono formalmente derivativi, in quanto riproducono fatti giuridici emergenti da altri docu-

menti, ma sostanzialmente originari, in quanto, sia pure a mezzo dei fatti riprodotti, comprovano e rappresentano a loro volta un fatto giuridico nuovo, avente una propria autonomia nonché propri effetti giuridici.

Nessun dubbio poi può fondatamente prospettarsi circa l'attribuibilità agli autori della falsificazione della qualità di pubblici ufficiali. Ed invero, indipendentemente dall'inquadramento organico e funzionale nell'ambito della pubblica amministrazione, ai sensi del n. 2 dell'art. 357, cod. pen., sono pubblici ufficiali tutti coloro che esercitano anche temporaneamente e gratuitamente, volontariamente o per obbligo, una pubblica funzione amministrativa. Procedendo alle annotazioni nel registro di lavorazione, cioè, come sopra si è detto, in un atto essenziale di un procedimento amministrativo, gli imputati hanno partecipato alla formazione della volontà della P.A. (*omissis*).

PARTE SECONDA



QUESTIONI

IL PRIMO CENTENARIO DELL'AVVOCATURA DELLO STATO SPAGNOLA

Dedicato al tema delle attività di consulenza legale prestate a favore dello Stato e degli altri soggetti pubblici, si è svolto a Madrid tra il 9 ed il 13 novembre 1981 — in occasione del primo centenario del Corpo degli avvocati dello Stato spagnoli — il secondo congresso internazionale degli istituzioni pubbliche cui sono affidate, nei diversi Paesi, le funzioni di assistenza legale e di patrocinio in giudizio degli Stati. Al congresso hanno partecipato qualificate delegazioni provenienti da tutti i continenti (compresa l'Australia); significativa la partecipazione anche della Comunità economica europea.

Com'è noto, il precedente congresso si era svolto a Roma nel 1976, in occasione del centenario dell'Avvocatura dello Stato italiana. In quell'occasione si era già preso coscienza della simiglianza, spesso sostanziale identità, delle funzioni svolte dalle istituzioni partecipanti, pur nella diversità dei connotati organizzatori.

Tale indicazione è stata confermata e più specificamente esaminata nel congresso di Madrid, a presiedere il quale è stato chiamato — in apertura dei lavori — l'Avvocato generale italiano Giuseppe Manzari.

Durante le giornate del congresso — organizzato con stile impeccabile e costantemente assistito dalle calorose premure dei colleghi ospiti — ciascuna delegazione ha avuto modo di svolgere un intervento su punti essenziali del tema all'ordine del giorno, di sintesi della relazione scritta in precedenza inviata e ad integrazione di essa. Gli interventi hanno sovente stimolati vivaci dibattiti tra i partecipanti.

L'insieme delle relazioni e degli interventi ha consentito di evidenziare:

a) che in tutti gli Stati, in parallelo con l'affermarsi del primato del diritto, v'è una crescente necessità di consulenza legale a favore delle amministrazioni pubbliche e dei soggetti ad esse collegati;

b) che la anzidetta funzione di consulenza legale va dovunque acquisendo una propria individualità e dignità, differenziandosi essa sempre più dalle funzioni amministrative e da quelle giurisdizionali, al punto che può ormai proclamarsi che per la realizzazione di un vero « Stato di diritto » sono necessarie sia la presenza di giudici indipendenti dal potere esecutivo sia una adeguata ed autonoma organizzazione della funzione di consulenza giuridica a fianco di detto potere;

c) che è auspicabile una piena presa di coscienza della peculiarità e della rilevanza politica e giuridica della funzione in questione;

d) che nella maggior parte degli Stati la funzione di consulenza legale con « competenza generale » per tutte le amministrazioni pubbliche è attribuita dalla legge o dalla prassi ad una sola istituzione pubblica variamente denominata e articolata; ed anche laddove ciò non avviene, una istituzione va emergendo nei fatti come organo di consulenza per gli affari più importanti e per le questioni di carattere generale o di massima; per il che gli uffici legali o del contenzioso aventi competenza settoriale (ad esempio, presso singoli ministeri) tendono, ovunque essi esistano, ad assumere un ruolo ausiliario in coerenza con indicazioni di coordinamento provenienti dalla istituzione avente « competenza generale »;

e) che in tutti gli Stati all'istituzione che, per legge, per prassi o di fatto, esercita con competenza generale la funzione di consulenza legale è assicurata una autonomia, anche sul piano dell'organizzazione, dalle amministrazioni e dai soggetti pubblici assistiti;

f) che tale autonomia è ovunque temperata con l'esigenza di mantenere un permanente raccordo istituzionale con l'autorità politica di Governo, raccordo che si concreta nella nomina governativa (sovente a tempo determinato) della persona preposta alla istituzione attributaria della funzione consultiva della quale si tratta;

g) che in non pochi Stati tale raccordo trova enfasi nella partecipazione del preposto alla istituzione consulente alle riunioni del Governo, a volte con rango di Ministro *pleno jure*, a volte con presenza solo consultiva;

h) che la necessità del predetto raccordo istituzionale e — al tempo stesso — la necessità di salvaguardare la reciproca separazione del potere giudiziario da quello esecutivo e la indipendenza dei giudici anche dagli avvisi da loro stessi espressi conducono ad attribuire carattere eccezionale alle disposizioni che attribuiscono compiti consultivi ad organi giurisdizionali;

i) che invece pressoché in tutti gli Stati (come del resto nel settore privato) si è affermato o si va affermando come del tutto razionale il collegamento tra la funzione di consulenza legale a favore delle amministrazioni e soggetti pubblici e la funzione di loro patrocinio nei giudizi;

l) anche in quegli Stati — e trattasi degli Stati retti o influenzati dalla tradizione giuridico-costituzionale inglese — ove non si è avuta la separazione (coeva, ad esempio, alla nascita della Avvocatura dello Stato italiana) tra la pubblica accusa nei processi penali, e consulenza e patrocinio negli affari non penali (costituzionali, civili, tributari, ecc.), anche in quegli Stati — ripetesi — si riscontra una separazione di

dette funzioni all'interno dell'unitaria struttura (ufficio dell'*Attorney general*) che di esse tutte è attributaria;

m) che l'essenziale autonomia della funzione di consulenza legale necessariamente esalta ed affina la sensibilità, l'equilibrio e la responsabilità degli individui concretamente addetti a tale funzione, e valorizza — nel rispetto di una deontologia professionale rigorosa — la « scienza e coscienza » e l'onestà intellettuale e morale di ciascuno di loro, richiedendo una quotidiana attenzione sia per le esigenze politiche della collettività sia per le posizioni garantite dal diritto.

In chiusura del congresso è stato approvato all'unanimità il seguente documento:

Les institutions chargées, dans les divers pays participant au II^{ème} Congrès Juridique International tenu à Madrid du 9 au 13 novembre 1981, de l'assistance juridique aux administrations publiques par le moyen de l'exercice de la fonction consultative,

AFFIRMENT que l'échange des informations contenues dans les rapports présentés au Congrès a été très utile pour la comparaison des systèmes de conseil juridique et la connaissance des analogies et des différences existant entre ces systèmes, ce qui pourra permettre un perfectionnement et un enrichissement des fonctions d'assistance juridique,

SOULIGNENT que la méthode de la comparaison peut aider à mettre à profit, autant que possible, les expériences vécues dans divers pays,

CONSTATENT le rôle important que les institutions participant peuvent et doivent jouer pour une amélioration de l'action des administrations publiques, des communautés européennes et des organisations internationales,

CONFIRMENT que l'action de toute administration publique dans la poursuite de ses objectifs doit s'effectuer dans le respect scrupuleux de la loi, respect qu'il y a façon de favoriser précisément grâce aux fonctions de conseil attribuées aux institutions d'assistance juridique, soulignant spécialement l'importance du conseil juridique préalable aux décisions politiques,

SOUHAITENT que les travaux réalisés et les contacts maintenus au cours de ce II^{ème} Congrès Juridique International, joints aux précédents du Congrès de Rome tenu en 1976, puissent servir de base et directive à une organisation internationale chargée de promouvoir d'une manière fréquente et institutionnalisée les échanges des expériences et la recherche des moyens propres à accroître l'efficacité des fonctions d'assistance juridique, et de servir de centre d'informations et d'étude: pour cela INVI-

TENT à utiliser le bureau existant chez l'Avvocatura dello Stato a Rome, qui recevra les propositions de tous les pays dans le but d'organiser des rencontres internationales ou régionales, célébrer des événements, ou constituer une possible organisation internationale,

REMERCIENT Sa Majesté le Roi d'Espagne d'avoir accepté la Présidence d'honneur du Congrès, en lui présentant l'hommage des délégations pour ses efforts dans la défense des droits de l'homme et de la paix pour la voie de la Justice.

Con tale documento all'Avvocatura dello Stato italiana è stato assegnato il compito, non solamente di potenziare il centro di collegamento istituito nel 1976, ma anche di promuovere la costituzione di una « possibile » associazione internazionale delle istituzioni rappresentate nei congressi di Roma e di Madrid o parimenti impegnate nelle funzioni di assistenza legale a favore di Stati e soggetti pubblici ad essi collegati. Trattasi di compito di grande rilievo anche politico, tenuto conto delle dimensioni mondiali assunte dai congressi anzidetti e del rango di molte delle istituzioni partecipanti; di compito che — se efficacemente assolto — potrà condurre a riconoscimenti anche da parte dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, in considerazione dei contributi che, da un concorde operare delle istituzioni associate, potranno venire all'affermazione del primato del diritto anche nelle relazioni tra gli Stati.

FRANCO FAVARA

**CONSIDERAZIONI SUL DIRITTO DI PROPRIETA'
NELLA NORMATIVA SULL'EDIFICABILITA' DEI SUOLI**

1) Lo stratificato complesso delle norme che regolano la disciplina della edificabilità dei suoli pone l'interprete innanzi al compito di procedere ad una ricomposizione organica e coerente del sistema. A tale fine è necessario dare atto dei contrastanti interessi coinvolti sì da giungere a prospettare delle soluzioni anche riguardo al dibattuto problema della configurabilità del c.d. *jus aedificandi* quale situazione soggettiva autonoma, nonché individuare quale funzione svolgono all'interno del sistema i criteri di determinazione dell'indennità di esproprio. Quest'ultimo risultato è poi di particolare interesse pratico ai fini dell'individuazione dei principi che il legislatore deve seguire nella determinazione dei nuovi criteri di indennizzo a seguito della pronuncia di illegittimità costituzionale di cui alla sentenza n. 5/1980 (1).

Nel compiere tale indagine non può prescindersi dall'esame della posizione della Corte Costituzionale, che ha avuto più volte occasione di pronunciarsi in materia e, in particolare, delle decisioni n. 55 del 1968 (2) e n. 5 del 1980.

2) La pronuncia del 1980, nella quale si afferma che « il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà e alle altre situazioni che comprendono la legittimazione a costruire », ha infatti riproposto all'interprete i problemi già sollevati dalla sentenza n. 55 del 1968 che si era ritenuto di poter superare suggerendo di sottrarre dal contenuto del diritto di proprietà la c.d. *facultas aedificandi*. Allora l'intervento del giudice costituzionale era stato determinato dalla previsione, di cui all'art. 40 della legge 17 agosto 1942, n. 1150, della non necessità di un indennizzo per l'imposizione, a tempo indeterminato, dei vincoli previsti dall'art. 7, n. 2, 3 e 4, della stessa legge. In quell'occasione la Corte dichiarò l'illegittimità delle predette norme, osservando che le

(1) Corte Costituzionale 30 gennaio 1980, n. 5, in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 514 ss. Per un'analisi delle concezioni accolte e delle argomentazioni svolte nella pronuncia cfr. P. BONACCORSI-G. D'ANGELO, *Corte costituzionale ed indennità di esproprio*, in *Riv. giur. edil.*, 1980, II, p. 3 ss.; G. LOMBARDI, *Espropriazione dei suoli urbani e criterio del Due Process of Law*, in *Giur. cost.*, 1980, I, p. 181 ss.; ALBISINNI, *La concessione ad aedificandum*, in questa *Rassegna*, 1980, I, 487; F. LUCARELLI, *Principio di eguaglianza e indennità di esproprio*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 515 ss.; L. MAZZAROLLI, *Considerazioni sull'indennità di espropriazione alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1980, p. 1254 ss.; V. POTOTSCHNING, *Commento alla sentenza n. 5/1980*, in *Leggi civ. comm.*, 1980, p. 600 ss.; A. TRABUCCHI, *La facoltà di edificare tra diritto pubblico e diritto privato*, in *Riv. dir. civ.*, 1980, II p. 42 ss.

(2) Corte Costituzionale, 29 maggio 1968, n. 55, in *Foro it.*, 1968, I, c. 1361 ss.

imposizioni in questione incidevano sul bene « oltre ciò che è connaturale al diritto dominicale nell'attuale momento storico » e che pertanto la mancata previsione di un indennizzo contrastava con il disposto dell'articolo 42, terzo comma, Cost.

Il legislatore, nel tentativo di superare la situazione di stallo creatasi, che incideva negativamente soprattutto sulla attività di pianificazione (3), emanò un provvedimento legislativo col quale si prevedeva un limite temporale all'operatività dei predetti vincoli, che successivamente veniva più volte prorogato (4). Questa, peraltro, non poteva essere che una soluzione di ripiego e temporanea (5). Quale soluzione di fondo e definitiva da più parti (6) si indicò la via della separazione della *facultas aedificandi* dal contenuto del diritto di proprietà e della sua configurazione quale posizione soggettiva autonoma. Tale suggerimento fu accolto dal legislatore con l'emanazione della legge 28 gennaio 1977, n. 10, che poneva termine a quel regime temporaneo (7). Tale orientamento si era già manifestato al momento dell'adozione, con la legge 22 ottobre 1971, n. 865, di criteri di determinazione dell'indennità di esproprio commisurati al valore agricolo del bene da espropriare, modificati poi con la legge n. 10/1977, la cui applicazione, dapprima limitata ad una serie di ipotesi determinate (art. 9, legge n. 865/1971), successivamente, con la legge 27 giugno 1974, n. 247, veniva estesa « a tutte le espropriazioni comunque preordinate a qualsiasi tipo di opere o di interventi da parte dello Stato, Regioni, Province, Comuni o di altri enti pubblici o di diritto pubblico anche non territoriali ». Non è anzi mancato chi ha rilevato che già sulla base di queste norme si poteva giungere alla conclusione che il c.d. *jus aedificandi* non ineriva più al diritto di proprietà (8).

(3) V. *relazione alla legge 19 novembre 1968, n. 1187, tenuta alla Camera dall'on. Natoli*, in *Le leggi*, 1968, p. 1898 ss., ove, in particolare, si sottolinea « il pericolo di una impostazione dei piani condizionata dall'ipotesi dell'indennizzo dei vincoli » (p. 1899).

(4) V. art. 2 legge 19 novembre 1968, n. 1187 (che prevedeva un termine di efficacia di cinque anni); legge 30 novembre 1973, n. 756 (che prorogava di un biennio quel termine); d.l. 28 novembre 1975, n. 562, conv. con legge 22 dicembre 1975, n. 686 (contenente un'ulteriore proroga di un anno); d.l. 26 novembre 1976, n. 781, conv. con legge 24 gennaio 1977, n. 6 (che prorogava per altri due mesi l'operatività dei vincoli).

(5) V. *Relazione alla legge 19 novembre 1968, n. 1187*, cit., p. 1899.

(6) V. per tutti P. BONACCORSI-M. PALLOTTINO, *La riforma del regime d'uso dei suoli edificabili*, Milano, 1975.

(7) Circa l'incidenza della sentenza n. 5/1980 sull'efficacia di quei vincoli v. V. POTTSCHING, *Commento*, cit., p. 604, e M. BORGATTO PAGOTTO, *I vincoli urbanistici dopo la sentenza 5/1980 della Corte Costituzionale*, in *Riv. dir. civ.*, 1981, II, p. 17 s.

(8) V. P. BONACCORSI-M. PALLOTTINO, op. cit., p. 7 s.

Senza dubbio questo era il risultato cui si voleva giungere nel predisporre la nuova disciplina sull'edificabilità dei suoli di cui alla legge 28 gennaio 1977, n. 10; non può però dirsi che il legislatore nel tradurre in pratica tale intenzione sia stato particolarmente felice. La sentenza n. 5 del 1980, che ha riproposto all'attenzione il problema della ricostruzione del regime giuridico dei suoli e della natura giuridica del c.d. *jus aedificandi*, lo conferma. Alle difficoltà presentate dalla soluzione accolta si è, infatti, spesso aggiunta la mancanza di una loro adeguata considerazione e di una ponderata riflessione sulle conseguenze delle innovazioni introdotte. Si è così stabilito che ogni attività urbanistica ed edilizia è subordinata al rilascio da parte del sindaco di una concessione edilizia in luogo della licenza, come previsto nella previgente normativa, ma se n'è poi stabilita la irrevocabilità (art. 4, settimo comma, legge n. 10/1977). Nella pronuncia n. 5/1980 la Corte costituzionale è ora giunta ad affermare che il « proprietario dell'area... ha diritto ad ottenere la concessione edilizia ». Invero se è indubbio che la concessione amministrativa è un provvedimento additivo (a titolo costitutivo originario o costitutivo traslativo), è però anche vero che suo carattere essenziale è quello di essere volta a tutelare un interesse pubblico preminente rispetto a quello del privato concessionario. Di questa preminenza, è stato osservato, « costituisce risvolto qualificante il requisito della revocabilità » (9). Ora, una volta esclusa questa possibilità, anzi affermata l'esistenza di un diritto ad ottenere la concessione edilizia, appare giustificato il dubbio sulla natura giuridica di questa. Per di più il legislatore ha anche espressamente disposto, all'art. 4, primo comma, che « la concessione » è data dal sindaco *al proprietario o a chi ha titolo per richiederla... con gli effetti di cui all'art. 31 della legge 17 agosto 1942, n. 1150* » (10). La presenza di questi elementi contraddittori ha contribuito al formarsi di due differenti orientamenti di pensiero. Secondo il primo anche nel nuovo sistema

(9) L. MOSCARINI, *Proprietà dei suoli, jus aedificandi, licenza e concessione edilizia « in sanatoria »*, in *Consiglio di Stato*, 1979, p. 573 ss.; v. anche A.M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli e Costituzione*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 288 ss.; E. SILVESTRI, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, VIII, Milano, 1961, p. 384 s.; C. VITTA, *Concessioni (diritto amministrativo)*, in *Noviss. dig. it.*, III, Torino, 1959, p. 928, s.; sulla revoca dell'atto amministrativo in generale v. P. VIRGA, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 1972, IV ed., p. 457 ss.; A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli 1974, XII ed., p. 498 ss.

(10) Infatti l'attribuzione della legittimazione a richiedere la concessione al « proprietario o a chi abbia titolo per richiederla », confermando l'esistenza di un collegamento tra diritto di proprietà e diritto di edificare, offre argomento per sostenere che quest'ultimo rientra ancora nel contenuto del diritto di proprietà. In questo senso induce anche quel richiamo agli « effetti di cui all'art. 31 » della legge n. 1150/1942, che disciplinava gli effetti della licenza edilizia.

la concessione continua a svolgere la stessa funzione prima assolta dalla licenza e, di conseguenza, si ritiene che il c.d. *jus aedificandi* costituisca ancora parte integrante del contenuto del diritto di proprietà sulle aree edificabili (11); per l'altro, invece, la legge n. 10/1977 avrebbe effettivamente determinato la separazione tra diritto di proprietà e diritto di edificare; questo sarebbe quindi di volta in volta attribuito ai privati con il singolo provvedimento di concessione (12). Entrambi gli orientamenti, in tal modo, finiscono per inquadrare il problema nell'ottica dello studio del contenuto dei poteri spettanti al proprietario di un'area edificabile (13).

L'osservazione secondo cui nella nuova disciplina, diversamente che nella legge urbanistica del 1942, l'attenzione è accentrata sulla figura del proprietario e sui poteri ad esso spettanti (14) può essere pertanto

(11) V. in particolare R. ALESSI, *Primi rilievi sulla legge 28 gennaio 1977 n. 10 sull'edificabilità dei suoli*, in *Il Consiglio di Stato*, 1976, II, p. 1387 ss.; G. PATERNO, *Le modifiche introdotte dalla legge n. 10 del 1977 al titolo 2° della legge sulla casa*, in *Riv. giur. edil.*, 1977, II, p. 91; F. DELFINO, *La concessione a edificare nella nuova legge sui suoli*, in *Riv. giur. edil.*, 1976, II, p. 197 s.

(12) V. in particolare A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977, specie, pp. 47 ss., 115 ss.; F. BOTTINO-V. BRUNETTI, *Il nuovo regime dei suoli*, Roma, 1977, in part. p. 40 ss.; A. DI AMATO-S. DI AMATO-A. FRENI-F. VERDE, *Il regime dei suoli edificabili*, Roma, 1977; M. ANNUNZIATA, *La legge sull'edificabilità dei suoli e le opere per cui occorre la concessione*, in *Riv. giur. edil.*, 1977, III, p. 3 ss.; P. DE LISE, *Edificabilità dei suoli secondo le norme contenute nella legge 28 gennaio 1977 n. 10*, in *Nuova Rassegna*, 1977, p. 2392 ss.; A. CUTRERA, *Concessione edilizia e pianificazione urbanistica*, Milano, 1977.

(13) Innumerevole è la letteratura in tema di diritto di proprietà. Ricordiamo senza pretesa alcuna di completezza alcuni dei più significativi orientamenti dottrinali: C. MORTATI, *La costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 479 ss.; S. RODÒ, *Note critiche in tema di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960 ss. e *Proprietà (diritto vigente)*, in *Noviss. dig. it.*, XIV, Torino, 1968, p. 125 ss.; S. ROMANO, *Sulla nozione di proprietà*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1960, p. 337 ss.; S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, in *La proprietà del nuovo diritto*, Milano, rist., 1964, p. 260 ss.; G.S. COCO, *Crisi ed evoluzione nel diritto di proprietà*, Milano, 1965; M. COSTANTINO, *Contributo alla teoria della proprietà*, Napoli, 1967; F. ROMANO, *Diritto e obbligo nella teoria del diritto reale*, Napoli, 1967; M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali della proprietà privata*, in *Pol. dir.*, 1971, p. 443 ss.; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della « proprietà »*, Napoli, 1971; A.M. SANDULLI, *Profili costituzionali della proprietà privata*, in *Riv. trim.*, 1972, p. 465 ss.; F. SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà privata e Costituzione*, in *Riv. Trim.*, 1972, p. 958 ss.; AA.VV., *Proprietà privata e funzionale sociale*, Seminario diretto dal prof. Santoro Passarelli, Padova, 1976, ed ivi, in part. G. PALERMO, *Impresa e proprietà nella disciplina delle fonti di energia*, p. 61 ss.; P. RESCIGNO, *Per uno studio sulla proprietà*, in *Riv. dir. civ.*, 1972, I, p. 20 ss.; F. LUCARELLI, *La proprietà pianificata*, Napoli, 1974, A. IANNELLI, *La proprietà costituzionale*, Napoli, 1980.

(14) V.A.M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli*, cit., p. 283.

rivolta anche agli studiosi che hanno dedicato la propria attenzione all'esame della stessa. Questi sono stati attenti nel cogliere gli elementi testuali da addurre a sostegno delle proprie argomentazioni, traendo, a seconda della diversa soluzione accolta, differenti conseguenze riguardo al regime giuridico del diritto di proprietà (15). Peraltro, riteniamo che quegli elementi, di per sé, non siano decisivi; potendo, invero, condurre, col mutare della *ratio* di volta in volta posta dall'interprete a fondamento dell'analisi, anche ad opposte conclusioni. Tale impostazione, ricollegantesi alle concezioni tradizionali del diritto di proprietà, ha fatto sì che l'interprete abbia limitato la propria attenzione (e l'osservazione vale anche per il giudice costituzionale) solo a quello che si può considerare come un « aspetto individualistico » e non abbia invece dedicato sufficiente attenzione all'« aspetto sociale » (16) della nuova normativa. Solo la considerazione di quest'ultima, invero, consente l'identificazione degli interessi coinvolti e, conseguentemente, una sua ricostruzione coerente ed unitaria.

Alla progressiva « depatrimonializzazione » del diritto privato non è, invero, sfuggito neppure il concetto di proprietà, che si tende ad emancipare dalla logica eminentemente individualistica dell'« avere » (17) a vantaggio della logica dell'« essere ». Il pieno sviluppo della persona umana, peraltro, può realizzarsi solo attraverso uno sviluppo, a quello finalizzato, della comunità nella quale confluiscono e vengono contempe-

(15) L. MOSCARINI, *Proprietà dei suoli*, cit., p. 572, individua una insufficienza di questi orientamenti nel non aver soddisfacentemente approfondito l'interrelazione « tra il problema dogmatico della natura giuridica della licenza edilizia e quello, pure di indole dogmatica, dell'individuazione del contenuto del diritto di proprietà sulle aree edificabili ».

(16) « Questo indirizzo metodologico trova la sua giustificazione, seppure ve ne sia bisogno, col solo tener presente che il diritto oggettivo non è un complesso di norme astratte, avulse dalla vita sociale, alla quale si sovrappongono quasi come ordine che la trascende e che le si impone dall'alto: il diritto trova, anzi, il suo fondamento, la sua ragione di esistenza nella stessa umana vita di relazione, in quel complesso di rapporti che legano gli uomini nello svolgimento di ogni loro attività, rapporti che si ricollegano ad interessi tipici spesso confliggenti, alcune volte paralleli, ma reciprocamente limitantisi, sempre interessi comunque dai quali l'interprete non può prescindere nello studio degli istituti giuridici e delle norme proprie perché in queste essi, come entità sociali storicamente determinate, sono rispecchiati », testualmente E. BETTI, *Teoria generale delle obbligazioni*, I, Milano, 1971, pp. 9-10; v. anche *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano, 1971, pp. 102 ss., 108 ss.

(17) Al riguardo v. C. DONISI, *Verso la « depatrimonializzazione » del diritto privato*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, pp. 644 ss. Rileva, inoltre, l'Autore che la specifica connotazione che ha assunto, in seno alla stessa proprietà immobiliare, la proprietà c.d. urbana, in virtù della legge 28 gennaio 1977, n. 10, nonché della legge 27 luglio 1978, n. 392, non solo conferma ma sembra, anzi imporre l'esigenza di uno studio, non unificante dell'istituto (p. 656).

rati gli interessi confliggenti di cui sono portatori i singoli individui o aggregati di individui. A tale scopo la Carta costituzionale ritiene di poter sacrificare le posizioni di potere individuale (18).

La funzionalizzazione delle situazioni soggettive patrimoniali alle situazioni esistenziali risponde, dunque, all'esigenza di garantire le condizioni primarie ed imprescindibili per lo sviluppo e la tutela della personalità umana intesa come entità unitaria (19).

(18) La Carta Costituzionale ha preso dunque atto della presenza nella comunità di interessi facenti capo ad individui singoli o ad aggregati di individui e tra le diverse soluzioni (individualistica, collettiva, corporativa, solidale) che si presentavano per risolvere il conflitto, ha scelto quella solidaristica. Questa non era una soluzione necessaria: si rinvengono infatti sia in una prospettiva diacronica sia in una sincronica, ordinamenti che hanno adottato un'altra soluzione. Sul principio di solidarietà v. per tutti P. PERLINGIERI, *La personalità umana nell'ordinamento giuridico*, Napoli, 1972, pp. 18 ss., 161 ss.; A. BARBERA, *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, Bologna, 1975, p. 85 ss. Lo stretto collegamento intercorrente tra principio di solidarietà e di uguaglianza è rilevato da P. PERLINGIERI, *La personalità umana*, p. 164 ss., il quale afferma che questi « sono aspetti di uno stesso valore che il legislatore si propone di attuare: il pieno sviluppo della persona umana » (p. 164). Sul principio di eguaglianza, da ultimo F. LUCARELLI, *Principio di eguaglianza*, cit., p. 515 ss. Il legislatore deve quindi contemperare, alla luce del principio accolto, gli interessi contrastanti allo scopo di realizzare il pieno sviluppo della persona umana e non, ad es. di assicurare l'efficientismo della gestione e della produzione. In tal senso P. PERLINGIERI, *La personalità umana*, cit., p. 164; cfr. pure P. PERLINGIERI, *Eguaglianza, capacità contribuita e diritto civile*, in *Rass. dir. civ.*, 1980, p. 724 ss. L'intervento dello Stato nell'economia, sia in qualità di imprenditore sia attraverso sovvenzioni alle imprese private in difficoltà reso necessario dalla situazione di crisi, è appunto volto ad attuare quel valore.

La presenza di una conflittualità tra quegli interessi è stata colta anche dalla Corte Costituzionale nelle sentenze del 9 maggio 1972 e del 15 gennaio 1976 n. 2; sul punto cfr. P. BARCELLONA, *Diritto privato e processo economico*, Napoli, 1977, p. 143 ss. Contra v. A. IANNELLI, *La proprietà*, cit., p. 56, il quale, nell'ambito di una più vasta critica, afferma che nella previsione della Corte vi è un « errore di prospettiva consistente nel ravvisare nei rapporti sociali non un vincolo di solidarietà ma una latente conflittualità ». A nostro avviso tale critica, alla luce di quanto sopra affermato (in part. v. nota 13), non è condivisibile.

(19) V. P. PERLINGIERI, *La personalità umana*, cit., in part. p. 174 ss., il quale rileva che « la persona umana è valore che non può essere scisso in tanti interessi, in tanti beni in tante isolate situazioni soggettive » (175); la necessità di una tutela unitaria della persona umana è affermata anche da G. GIAMPICCOLO, *La tutela giuridica della persona umana e il c.d. diritto alla riservatezza*, in *Riv. trim.*, 1958, p. 465 ss. Questa considerazione unitaria conduce ad affermare il carattere immediatamente precettivo del disposto dell'art. 2 Cost. e porta a concepire i diritti della personalità come elenco non chiuso (P. PERLINGIERI, o.l.u.c.); questo carattere è confermato dal riconoscimento operato dalla giurisprudenza del diritto alla riservatezza pur in mancanza di una espressa previsione normativa (v. T.A. AULETTA, *Riservatezza e tutela della personalità*, Milano, 1978, p. 62 ss.). Questa opinione è però contrastante con l'orientamento tradi-

La previsione dell'art. 42, secondo comma, Cost., per cui la legge deve assicurare che la proprietà assolve una funzione sociale (20), vuol significare appunto che questa è tutelata fin tanto che il suo regime giuridico non entri in conflitto con un altro interesse che la legge ordinaria ritenga prevalente rispetto a quello del proprietario. Ove tale situazione si verifichi si rende necessario un intervento legislativo che conformi il regime giuridico in modo da temperarlo con l'altro interesse a valore contrastante. Per realizzare tale risultato il legislatore ha il potere-dovere di conformare il regime giuridico della proprietà, determinandone i modi di acquisto, di godimento e i limiti (21), e nel far ciò può arrivare a sopprimere per determinate categorie di beni (art. 43 Cost.), taluna delle facoltà del privato proprietario (22). Da taluno, peraltro, si è detto che l'intervento conformativo del legislatore troverebbe un limite sostanziale nel dovere di rispettare il c.d. contenuto minimo del diritto di proprietà (23) nel quale sarebbe ricompresa la *facultas aedificandi*. Così nella pronuncia della Corte costituzionale n. 55 del 1968 il diritto di edifi-

zionale il quale non riconosce quel carattere precettivo all'art. 2, Cost., e afferma che « è giuridicamente corretta, invece, la costruzione di tanti singoli diritti della personalità, quante sono le utilità, insite nell'essere umano, che sono riconosciute realmente degne di protezione giuridica dalla coscienza contemporanea e dalle norme positive che ne sono il riflesso ». (A. DE CUPIS, *I diritti della personalità*, I, in Tratt. di dir. civ. e comm. Cicu e Messineo, Milano, 1959, p. 40); in questo senso, in giurisprudenza, v. Corte Costituzionale, 1 agosto 1979, n. 98, in *Foro it.*, 1979, I, c. 1929 s., e Cass., sez. un., 6 ottobre 1979, n. 5172, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, c. 464 ss.

(20) Sulla funzione sociale v. per tutti S. RODOTÀ, *Note critiche*, cit., p. 1252 ss.; P. BARCELLONA, *Diritto privato e processo economico*, cit., cap. IV; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della « proprietà »*, cit. in part. p. 73 ss., e da ultimo A. IANNELLI, *La proprietà*, cit., in part. 63, 128 e 257 ss.

(21) Afferma A. IANNELLI, *La proprietà*, cit., in part. p. 33 ss., che nella Carta Cost. non è più rinvenibile una formula attributiva di tutti i poteri non esclusi espressamente dall'ordinamento, ma, al contrario, si ritrova altra formula che demanda al legislatore ordinario il compito di determinare i modi di acquisto, di godimento e i limiti della proprietà. Il limite, cioè, non è considerato più un *posterius* rispetto ai poteri proprietari, un qualcosa che riduce dall'esterno l'ambito del diritto: poteri e limiti sono posti sullo stesso piano, per significare che è con la fissazione dei limiti che si determina il contenuto del diritto.

(22) Per un approfondito esame della norma v. G. PALERMO, *Impresa a proprietà*, cit., p. 61 ss., il quale afferma la tassatività delle ipotesi previste dall'art. 43 Cost.; in senso contrario A. PREDIERI, *Collettivizzazione, municipalizzazione e sindacato della Corte Costituzionale*, in *Giust. civ.*, 1960, III, p. 61.

(23) In tal senso F. SANTORO-PASSARELLI, *Proprietà privata e Costituzione*, cit. p. 958 s.; *Proprietà e lavoro in agricoltura*, in *Iustitia*, 1953, p. 475; L. BARASSI, *Proprietà e comproprietà*, Milano, 1951, p. 461 ss.; BALLADORE PALLIERI, *Diritto Costituzionale*, 10 ed., Milano, 1972, p. 441 s.; C. MORTATI, *La costituzione e la proprietà terriera*, in *Riv. dir. agr.*, 1952, I, p. 484 s.; da ultimo, G. FILANTI, *Profili di costituzionalità dell'equo canone nell'affitto di fondo rustico*, in *Proprietà privata e funzione sociale*, cit., p. 346; in senso contrario v., tra gli altri,

care è considerato come « connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico », in quella del 1980, invece, pur continuandosi a considerare il diritto di edificare inerente alla proprietà, non si rinviene alcuna affermazione in tal senso, vi è anzi un implicito riconoscimento della possibilità di un eventuale intervento conformativo (24). Quell'assunto, che si ricollega intimamente alla concezione che considera la funzione sociale come limite operante dall'esterno sul diritto di proprietà, perde peraltro di significato ove si intenda la funzione sociale come criterio che deve guidare il legislatore nel contemperamento dei contrastanti interessi o valori incidenti sul diritto di proprietà (25). In relazione ad ogni specifica situazione soggettiva la *facultas*

M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali*, cit., p. 466 ss.; S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 277; MOTZO-A. PIRAS, *Espropriazione e « pubblica utilità »*, in *Giur. cost.*, 1959, p. 220 ss.; S. CASSESE, *I beni pubblici*, Milano, 1969, p. 22.

(24) La Corte, infatti, presso atto dell'intenzione del legislatore di voler separare il c.d. *jus aedificandi* dal diritto di proprietà, non afferma l'impossibilità di realizzare questo risultato perché il diritto di edificare è « connaturale al diritto dominicale, quale viene riconosciuto nell'attuale momento storico », come aveva detto nella sentenza n. 55/1968, che sarebbe stata una considerazione assorbente ogni altro rilievo, ma passa ad esaminare la disciplina di cui alla legge n. 10/1977 per vedere se questa giustifichi quell'affermazione e, dopo una sommaria analisi, conclude che « il diritto di edificare *continua ad inerire* alla proprietà » La mancanza del primo rilievo e la stessa terminologia utilizzata (« continua ad inerire ») confermano la nostra considerazione.

(25) La tesi del contenuto minimo viene infatti accolta dalla dottrina nel tentativo di conservare gli elementi tradizionali di assolutezza del diritto di proprietà di fronte all'estendersi del numero delle c.d. « limitazioni » di diritto amministrativo, v. A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit., pp. 27 ss, 33 ss.; sul rapporto tra diritto di proprietà e « limitazioni » v. M.S. GIANNINI, *Basi costituzionali*, cit., p. 447 ss., il quale sottolinea l'insufficienza della prospettiva che spiega la normativa di diritto amministrativo in chiave di « limitazioni »; S. PUGLIATTI, *La proprietà e le proprietà*, cit., p. 286; P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della « proprietà »*, cit., pp. 59 ss., 135 ss. I.D. *Profili istituzionali di diritto civile*, II ed., Napoli, 1979, p. 178 ss., il quale rileva che nell'ordinamento giuridico esiste non un diritto soggettivo attribuito nell'esclusivo interesse del soggetto, sul quale poi incidono limiti, ma « una situazione giuridica soggettiva avente già in sé limitazioni per il titolare del c.d. diritto soggettivo » (o u.c., p. 179). In questa prospettiva la garanzia della proprietà è assicurata dalla possibilità di un controllo della rispondenza ai principi costituzionali dell'intervento conformativo, il quale, peraltro, non deve limitarsi alla ricerca degli interessi o valori la cui soddisfazione ha indotto l'intervento del legislatore, ma deve estendersi anche al controllo dell'adeguatezza al fine perseguito del mezzo prescelto. Al riguardo v. L. MAZZAROLI, *Sul nuovo regime della proprietà immobiliare*, in *Riv. dir. civ.*, 1978, I, p. 15. La necessità che l'intervento conformativo sia giustificato dalla presenza di un interesse o valore costituzionalmente protetto e prevalente riduce poi notevolmente la discrezionalità concessa al legislatore. Al riguardo cfr. gli acuti rilievi di G. PALERMO, *Impresa e proprietà*, cit., p. 72, secondo il quale « nessuna discrezionalità è... consentita quando si incide sul fondamentale sistema dei rapporti economici ».

agendi riconosciuta al titolare del diritto si colorerà diversamente a seconda del vario atteggiarsi del conflitto di interessi in gioco (26).

3) Per individuare gli interessi e i valori coinvolti nella disciplina sull'edificabilità dei suoli non è sufficiente l'analisi della legge 28 gennaio 1977, n. 10, ma è necessario tenere presente anche, tra le altre, la legge 27 luglio 1978, n. 392 (disciplina delle locazioni di immobili urbani), e la legge 5 agosto 1978, n. 457 (norme per l'edilizia residenziale), le quali insieme concorrono alla conformazione del regime giuridico dei suoli e degli immobili urbani, nonché la legge 13 luglio 1976, n. 615 (norme contro l'inquinamento dell'aria), e la legge 10 maggio 1976, n. 319 (norme per la tutela delle acque dall'inquinamento) (27). Da una considerazione complessiva si rileva, infatti, che questa normativa è volta a regolare anche l'esercizio della potestà (di diritto pubblico) di dare un assetto

(26) Rileva A. IANNELLI *La proprietà*, cit., p. 60 che « per quanti sforzi dialettici si possono fare, invero, si finisce pur sempre col concepire « la » proprietà costituzionale come un diritto soggettivo tendenzialmente pieno, caratterizzato dalla capacità di adattarsi alle mutevoli esigenze sociali dei rapporti in cui è inserito. La natura e contenuto del diritto, cioè, diventerebbero variabili in relazione all'assetto degli interessi e la sua tutela presenterebbe caratteri di relatività in vista della destinazione sociale del bene oggetto del rapporto. In tal modo, però, a prescindere dal fatto che — come appresso vedremo — le « esigenze sociali » fungerebbero da limite esterno e non interno del diritto, si torna al già ripudiato concetto del contenuto normale della proprietà, avendo ogni situazione di proprietà la possibilità potenziale di riprendere la totalità di contenuto una volta venute meno le esigenze sociali che ne avevano determinato la compressione ».

Peraltro, a nostro avviso, una volta superato il principio secondo cui « al proprietario... è permesso qualsiasi comportamento che non sia stato espressamente vietato dall'ordinamento giuridico » (p. 40) ed affermato, per contro, che il titolare del diritto « si vede attribuire soltanto quei poteri capaci di soddisfare insieme ai suoi interessi personali, anche quelli più generali riferibili alla società nel suo complesso » (pp. 248-249), la « variabilità » del diritto si risolve nella predeterminazione di discipline differenti di volta in volta applicabili col mutare dell'assetto di interessi. L'« esigenze sociali », opererebbero, dunque, non come limite esterno che comprime il diritto di proprietà (e da qui il problema del c.d. « contenuto normale » della proprietà) ma come ragione giustificatrice del potere conformativo esercitato dal legislatore con il dettare la disciplina differenziata; il problema del « contenuto normale », in tale contesto, si risolve in quello della identificazione dei limiti che incontra l'esercizio del potere conformativo. - Al riguardo v. retro n. 25.

(27) L'esigenza di un collegamento tra i vari settori di norme è rilevata da G. PALERMO, *L'art. 26 della legge sull'equo canone*, in *Giust. civ.*, 1979, p. 54; v. anche A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit. p. 84 s., il quale sottolinea in particolare il collegamento tra le leggi n. 615/1966, 319/1976 e 10/1977, che disciplinano « l'attività amministrativa nelle tre componenti fondamentali dell'ambiente ».

al territorio (art. 44 Cost.) (28). A tal fine l'art. 13, legge n. 10/1977, introduce un nuovo strumento di pianificazione: il programma pluriennale di attuazione (29). Il compito di stabilire il contenuto e il procedimento di formazione del p.p.a., nel quale devono essere delimitate le aree e le zone in cui debbono realizzarsi le previsioni degli strumenti urbanistici generali nonché individuato il momento, è demandato al legislatore regionale, al quale compete anche di individuare i comuni obbligati e quelli esonerati dal dotarsi dei programmi di attuazione. Questa scelta deve compiersi « anche in relazione alla dimensione, all'andamento demografico ed alle caratteristiche geografiche, storiche ed ambientali — fatta comunque eccezione per quelli di particolare espansione industriale e turistica » (art. 13, terzo comma), che non possono essere esonerati. Questi criteri appaiono dettati dall'esigenza di tutelare l'interesse all'ambiente, ad un ordinato ed armonico sviluppo della città, comprensivo dell'interesse alla tutela del paesaggio e del patrimonio storico ed artistico (art. 9, secondo comma, Cost.). Particolarmente significativo l'ultimo inciso secondo il quale i comuni di « particolare espansione industriale e turistica » non possono essere esonerati dall'obbligo di dotarsi del programma di attuazione. Sono questi infatti i casi in cui il pericolo di un depauperamento e di una degradazione dell'ambiente è maggiore e, di conseguenza, l'esigenza di tutela è più sentita. Pure alla tutela del predetto interesse appare volto l'obbligo di costruire con rispetto degli *standards* fissati dagli strumenti urbanistici e dai regolamenti edilizi (art. 4, primo comma), o, nei comuni che ne siano sprovvisti, fino al 31 dicembre 1978, di quelli fissati dall'art. 4, primo comma, e, dal 1° gennaio 1979, dall'ultimo comma dello stesso articolo. L'esigenza di tutelare l'interesse all'ambiente è presente anche nella nuova disciplina sulle sanzioni amministrative introdotte dall'art. 15. È, infatti, previsto che l'opera eseguita in totale difformità o in assenza della concessione, la quale « contrasti con rilevanti interessi urbanistici e ambientali ovvero

(28) La norma pur facendo riferimento solo alla proprietà terriera (espressione questa coincidente con quella di proprietà rurale) pone come fine da conseguire quello del « razionale sfruttamento del suolo ». Questa è però una finalità generale da perseguire non limitata alle sole ipotesi di cui all'art. 44 cost., ma riferentesi in generale a tutto il territorio. In tal senso A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit., p. 66 ss., il quale, sul presupposto dell'avvenuta separazione del *jus aedificandi* dal contenuto del diritto di proprietà, giunge a configurare un diritto demaniale parziario del comune sul suo territorio (o.c., cap. II), v. anche F. LUCARELLI, *Principio di eguaglianza*, cit., p. 516.

(29) Sui programmi di attuazione v. G. PUCCI, *Il programma pluriennale di attuazione*, in R. BAJNO-A. CUTRERA - v. ITALIA-G. PUCCI-P. G. TORRANI-M. VIVIANI, *La nuova legge sui suoli*, Milano, 1977, p. 143 ss., A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977 n. 10 sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1977, p. 336 ss.; A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit., p. 166 ss.

non possa essere utilizzata per fini pubblici», deve essere demolita a spese del costruttore (art. 15, ottavo e tredicesimo comma). Ciò in contrasto con la precedente disciplina, di cui all'art. 41, legge n. 1150 del 1942, modificata dall'art. 13, legge 6 agosto 1967, n. 765, che prevedeva, in alternativa, una sanzione pecuniaria. Alla tutela di questo interesse si rivolgono anche le ricordate leggi n. 615 del 1966 e n. 319 del 1976, che hanno riguardo alla tutela contro l'inquinamento l'una dell'aria e l'altra delle acque (30). L'esercizio della potestà pubblica di dare un assetto al territorio deve dunque indirizzarsi alla realizzazione di questo risultato: la tutela dell'interesse all'ambiente. E questa una condizione primaria e imprescindibile, visto il particolare legame che si stabilisce tra individuo e ambiente circostante, per il pieno sviluppo della persona umana, tanto che si è affermata la configurabilità di questo interesse come diritto fondamentale ed inviolabile dell'individuo (31). La razionalizzazione dell'assetto del territorio, contrapposto allo sviluppo disorganico, si presenta dunque come interesse fondamentale da tutelare (32).

Peraltro, la disciplina introdotta dalla legge n. 10/1977 non appare volta alla tutela solo dell'interesse all'ambiente. Dal collegamento con le leggi 27 luglio 1978, n. 392, e 5 agosto 1978, n. 457, nonché da alcune disposizioni contenute nella stessa traspare infatti che con questa normativa si è cercato di riconoscere e garantire anche il diritto all'abitazione, che, come il diritto all'ambiente è configurabile, in base al disposto dell'art. 2 Cost., quale diritto fondamentale ed inviolabile dell'indi-

(30) In tal senso A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit. p. 84 s. Riteniamo che non possa negarsi che in quel complesso normativo vi sia contenuto un riconoscimento del diritto all'ambiente e che pertanto anche ove non si accetti la teoria che attribuisce natura immediatamente precettiva all'art. 2 Cost. non possa negarsi al diritto all'ambiente tale natura (v. retro nota n. 19).

(31) V. Cass., sez. un., 6 ottobre 1979 n. 5172, cit., 858 ss., con nota di S. PATTI, *Diritto all'ambiente e tutela della persona, ib.*, c. 859 ss., e C. SALVI, *La tutela civile dell'ambiente: diritto individuale o interesse collettivo?*, *ib.*, c. 868 ss.; di quest'ultimo v. anche *Le immissioni industriali. Rapporti di vicinato e tutela dell'ambiente*, Milano, 1979; M.S. GIANNINI, «Ambiente»: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973 p. 15 ss.; G. RECCHIA, *Considerazioni sulla tutela degli interessi diffusi nella Costituzione*, in AA.VV., *La tutela degli interessi diffusi nel diritto comparato con particolare riguardo alla protezione dell'ambiente e dei consumatori*, Milano, 1976, p. 27 ss. (in part. p. 33); A. CORASANTI, *Profili generali di tutela giurisdizionale contro il danno ecologico*, in *La responsabilità dell'impresa per i danni all'ambiente e ai consumatori*, Milano, 1978; da ultimo v. ancora S. PATTI, *Ambiente (tutela civilistica)*, in *Dizionario di diritto civile* a cura di Irti, Milano, 1980, p. 29 ss. e *La tutela civile della persona*, Padova, 1979.

(32) Cfr. F. LUCARELLI, *Principio di eguaglianza*, cit., p. 522 s., il quale afferma che alla base delle leggi n. 865/1971 e 10/1977 vi sono finalità urbanistiche, finalità di carattere sociale e finalità di carattere economico-finanziario.

duo (33), costituisce dunque anch'esso una delle condizioni primarie ed imprescindibili per il pieno sviluppo della personalità (34). Così l'art. 7, primo comma, legge n. 10/1977, prevede che « per gli interventi di edilizia abitativa ivi compresi quelli sugli edifici esistenti, il contributo di cui al precedente art. 3 è ridotto alla sola quota di cui all'art. 5 qualora il concessionario si impegni, a mezzo di una convenzione con il comune, ad applicare prezzi di vendita e canoni di locazione determinati ai sensi della convenzione-tipo prevista dal successivo art. 8 »; egualmente l'art. 9 lett. b) stabilisce che la concessione è gratuita quando si tratti di interventi di restauro di risanamento conservativo e di ristrutturazione che non comportino aumento delle superfici utili di calpestio e mutamento della destinazione di uso e vi sia l'impegno di cui all'art. 7, primo comma, nonché quello di concorrere negli oneri di urbanizzazione (35). Per l'edilizia non convenzionata interviene invece la normativa dettata dalla legge n. 392 del 1978 (36). Si garantisce così « la finalità

(33) Anche a voler negare carattere immediatamente precettivo all'art. 2 (sul punto v. retro nota 19), il diritto all'ambiente ed all'abitazione sarebbero egualmente configurabili quali diritti della personalità. Invero, questi sono un presupposto imprescindibile per assicurare un'esistenza libera e dignitosa » (art. 36 Cost.) e la « tutela » della salute (art. 32 Cost.). In tal modo prima ancora che dalle norme di legislazione ordinaria, tali interessi sono espressamente riconosciuti degni di protezione giuridica dalla Carta Costituzionale ove vengano qualificati come « diritti ». Sul punto cfr. più ampiamente in part. F. LUCARELLI, *Diritto all'abitazione e preesistenze urbane*, Napoli, 1976. La salvaguardia del territorio e, più in generale dell'ambiente, assieme alla concreta realizzazione del diritto all'abitazione, costituiscono, poi, condizioni necessarie per evitare di arrecare pregiudizio al diritto alla salute. V. C. DONISI, *Verso la « depatrimonializzazione »*, cit. in part. p. 686 ss., il quale rileva che oramai, anche nella più recente legislazione (l. n. 833/1978), il diritto alla salute viene inteso « non più nel senso tradizionale, ossia come diritto alla (mera) integrità fisica, ma come diritto ad uno stato di benessere fisico-psichico direttamente correlato al (e, per ciò stesso, anche condizionato dal) mondo esterno » (*ib.*, p. 689).

(34) G. PALERMO, *L'art. 26 della legge sull'equo canone*, cit. p. 54 ss.; F. LUCARELLI, *Regime dei suoli e progetto di equo canone*, in *Riv. trim.*, 1977, p. 1164 ss. e *Principio di eguaglianza*, cit., p. 521; D. SORACE, *A proposito di « proprietà dell'abitazione », « diritto d'abitazione » e « proprietà (civiltistica) della casa »*, in *Riv. trim.*, 1977, p. 1186 ss.; U. BRECCIA, *Il diritto all'abitazione*, Milano, 1980.

(35) Sulla possibilità che l'edilizia convenzionata possa assumere un ruolo alternativo e sulla sussistenza di un reale interesse dell'industria edilizia privata per tali iniziative esprime dubbi F. LUCARELLI, *Regime dei suoli e progetto di equo canone* cit. p. 1156.

(36) Riguardo alla disciplina contenuta nella legge n. 392/1978 ed, in particolare, nel capo I concernente la locazione di immobili urbani adibiti ad uso di abitazione, v. per tutti G. PALERMO, *L'art. 26 della legge sull'equo canone*, cit., p. 54 ss.

di rendere più agevole l'accesso alla casa come strumento della normale vita di relazione e, per converso, quella di riequilibrare la diversa forza contrattuale che il proprietario ha rispetto all'inquilino» (37).

Da un lato vi è dunque il diritto all'ambiente e all'abitazione, dall'altro il diritto di proprietà, tutelato *ex artt.* 42 e seguenti Cost. L'equilibrio tra questi due diritti poi varia quando alla proprietà è connesso lo « svolgimento » della iniziativa economica privata (art. 41, Cost.) e/o diritto-dovere al lavoro (art. 4, Cost.). Peraltro, mentre la prima rientra pur sempre tra i rapporti economici e, quindi, l'esigenza di tutelare un interesse fondamentale può giustificare una sua eventuale « compressione » (38), ben diversa è invece la situazione quando si è in presenza del diritto-dovere al lavoro, il quale costituisce principio cardine del nostro ordinamento ed è anch'esso condizione primaria ed imprescindibile per il pieno sviluppo della persona umana; si pone quindi sullo stesso piano di quegli altri interessi (39). Nel contemperare i contrapposti valori e nel conformare il nuovo regime giuridico dei suoli il legislatore non può pertanto prescindere dalla presenza di questi ultimi. Gli interessi che sottostanno alla nuova normativa, invero, non sembra siano stati presi in considerazione nella pronuncia n. 5/1980 della Corte Costituzionale, la quale, soffermando la propria attenzione unicamente sui problemi connessi alla disciplina della concessione edilizia, giunge ad affermare che « diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà ».

4) L'individuazione della *ratio legis* consente di procedere ad una ricostruzione organica e coerente della disciplina sull'edificabilità dei suoli che, come si è detto, è incentrata sulla regolamentazione dei modi di esercizio della potestà pubblica di dare un assetto al territorio e dei rapporti di questa con il potere privato. Pertanto, individuato il punto focale della legge n. 10/1977 nel problema della natura giuridica della concessione edilizia, si coglie solo una faccia del significato della nuova normativa, come conferma anche la lettura dell'art. 1 della legge il quale prevede che la disciplina in questione è volta a regolare « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale » (40). A tale rilievo non pare sottrarsi neanche la Corte costituzionale

(37) G. PALERMO, *L'art. 26 della legge sull'equo canone*, cit., p. 55.

(38) Sull'iniziativa economica privata e sui limiti della compressione di essa, v. G. PALERMO, *Impresa e proprietà*, cit. p. 61 ss. Parlando di « compressione » intendiamo, più precisamente, riferirci alla conformazione di regimi giuridici differenti; v. al riguardo *retro* nota 25.

(39) Cfr. G. MANCINI, *Principi fondamentali*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. Branca, cit. p. 199 ss. C. ANGELICI, *Impresa, società e « cogestione » secondo il bundesverfassungsgericht*, in *Giur. comm.* 1979, II, 945, ss.

(40) Afferma A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit. p. 91 s., che oggetto della trasformazione urbanistica è il territorio, « bene protetto » della legge n. 10/1977.

la quale prende atto che spetta al potere pubblico ogni determinazione sul se, sul come, sul quando, e che l'edificabilità dei suoli discende dalla « destinazione » a tale scopo ad opera degli strumenti urbanistici, ma poi non svolge compiutamente il rilievo e sulla base della considerazione che il proprietario dell'area « ha diritto ad ottenere la concessione » giunge alla conclusione che « il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà... », senza soffermarsi ulteriormente ad esaminare la corrispondenza di quella considerazione al nuovo sistema normativo attuato con la l. n. 10/1977.

In una felice prospettiva si inquadra invece quella dottrina (41) la quale afferma che il *jus aedificandi* costituisce « un di più che si aggiunge al diritto di proprietà... in virtù e in conseguenza di un provvedimento dell'autorità, costituito, di volta in volta, dall'inclusione, a opera del comune dell'area interessata in un « programma di attuazione » dello strumento urbanistico oppure dalla (contingente) disposizione regionale, utilizzata dal comune, di esonero del comune dall'obbligo di dotarsi di un simile programma ». Peraltro, già prima dell'introduzione dei programmi di attuazione non era mancato chi (42) aveva riconosciuto tale valore conformativo agli strumenti urbanistici aventi carattere prelettivo. Questa tesi, invero, se pur felice e, al momento della sua formulazione, precorritrice dei tempi per la prospettiva in cui si muoveva, non può essere accolta perché conduce ad attribuire natura sostanzialmente normativa agli strumenti urbanistici in contrasto con la loro natura (43).

Sono dunque previsti due differenti regimi giuridici di utilizzazione dei suoli a seconda della diversa intensità con cui si può presentare l'esigenza di tutelare quegli interessi. Una distinzione di tal genere è presente anche nella l. 27 luglio 1978, n. 392, la quale prevede all'art. 26, ult.co., che le disposizioni sulla determinazione dell'equo canone (articoli 12-25) non si applicano alle locazioni concernenti gli immobili siti nei comuni minori. Anche in questo caso la minore intensità con cui si presenta nella situazione concreta la esigenza abitativa ha indotto il legislatore a considerare non giustificata la compressione delle ragioni della proprietà e la limitazione posta all'autonomia privata.

Nelle ipotesi in cui maggiore è l'intensità con cui si presenta quella esigenza ed, in particolare, quella abitativa, il legislatore, al fine di assicurare la realizzazione delle prescrizioni, ha introdotto un elemento di

(41) A. M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli*, cit. p. 285; in tale prospettiva v. anche A. TRABUCCHI, *La facoltà di edificare*, cit., p. 42 ss.

(42) M. S. GIANNINI, *Basi costituzionali*, cit., p. 496 ss.

(43) Per una approfondita critica si rinvia a A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit. p. 37 ss.

« doverosità », ponendo a carico degli « aventi titolo » (44) l'onere (45) di domandare la concessione entro i tempi indicati nel programma. In difetto è previsto che il comune debba espropriare le aree in questione « sulla base delle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come modificate dalla presente legge » (art. 13, VI co.). In tal modo, è stato osservato, viene sottratto al privato, oltre al potere di decidere se costruire, quello di scegliere il momento in cui farlo; sul rilievo poi che questi poteri costituivano « lo strumento fondamentale per la conservazione, in capo al privato, della c.d. «rendita di posizione», si afferma la soppressione di quest'ultima (46). Peraltro, se è vero che l'introduzione di questo elemento di « doverosità » nella situazione reale, che così si conferma essere una posizione soggettiva complessa (47), costituisce un momento innovativo di notevole rilevanza che è idoneo a porre un limite, almeno temporale, alla speculazione edilizia, non sembra però che sia anche sufficiente a realizzare quel risultato. Nonostante la sua introduzione permane infatti una diversità, sotto il profilo economico, tra la posizione del proprietario che, sia pure entro quei limiti, può edificare e quella del soggetto che, invece, non lo può, essendo l'area di sua proprietà destinata dagli strumenti urbanistici generali all'espropriazione (48). Sotto questo profilo è esatto il rilievo della Corte costituzionale che sussiste una disparità di trattamento tra le due situazioni, anche se le

(44) L'art. 13, IV co., l. n. 10/1977, dispone che in questa ipotesi la concessione « è data solo per le aree incluse nei programmi di attuazione e al di fuori di esse, per le opere e gli interventi previsti dal precedente articolo 9, sempreché non siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici generali »; il VI co. poi dispone che « qualora... gli aventi titolo non presentino istanza di concessione... il comune espropria le aree... », non precisa però il legislatore chi siano gli aventi titolo (al riguardo v. A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977, n. 10*, cit. p. 315, il quale ritiene che dovrà provvedere la legislazione regionale a precisare tale dato). Peraltro tale dizione è utilizzata anche dall'art. 4 nell'individuare coloro che sono legittimati a domandare la concessione (« la concessione è data dal sindaco al proprietario o a chi abbia titolo per richiederla »); riteniamo quindi che servendosi di quella espressione riassuntiva (« aventi titolo ») il legislatore abbia voluto indicare gli stessi soggetti in entrambe le ipotesi. Pertanto, anche riguardo l'art. 13, IV co., tra gli « aventi titolo » rientra, ad es., il beneficiario dell'occupazione d'urgenza, con la conseguenza che in tal caso l'onere di domandare la concessione graverà su di questi e non già sul proprietario dell'area.

(45) Tra gli altri qualificano questo elemento come onere L. MOSCARINI, *Proprietà dei suoli*, cit. p. 597; A. M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli*, cit., p. 283.

(46) L. MOSCARINI, *Proprietà dei suoli*, cit., p. 597.

(47) v. *retro*, nota n. 25.

(48) In quest'ultima ipotesi, infatti « avente titolo » non è il proprietario dell'area; quindi l'onere di cui all'art. 13, IV co. l. n. 10/1977, non grava su di lui, v. *retro* nota n. 45.

argomentazioni addotte a sostegno si limitano, nell'incompleta prospettiva suindicata a considerare solo il carattere dell'onerosità della concessione e non anche questo elemento di « doverosità ». Peraltro, pur non accettando la tesi che ricollega all'introduzione dell'onere di domandare la concessione la soppressione della c.d. rendita di posizione, non si può negare che questo elemento conservi egualmente notevole importanza. Infatti esso caratterizza il nuovo regime giuridico dell'edificabilità dei suoli in senso attivistico (49).

Questa conformazione è l'effetto di un complesso procedimento (50) che si conclude con l'approvazione del programma di attuazione, il quale si pone come atto esecutivo di una legge regionale. Peraltro questa conformazione è « contingente »: da un lato, la « realizzazione » del programma di attuazione che deve essere formulata in riferimento ad un periodo di tempo prefissato (non inferiore a tre e non superiore a cinque anni) determina il venir meno dell'assetto di interessi realizzato con quello e la necessità della formulazione di un altro programma (51); dall'altro la

(49) Sulla concezione attivistica del diritto di proprietà v. P. PERLINGIERI, *Introduzione alla problematica della « proprietà »*, cit., p. 44 ss.; B. TROISI, *La prescrizione come procedimento*, Napoli 1980, p. 138 ss., ed ivi ulteriore bibliografia.

(50) In tal senso A. CUTRERA, *Concessione edilizia*, cit., cap. IV. La configura invece come fattispecie A.M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli*, cit. p. 283, il quale afferma che « l'autentico momento concessorio » sta..., sul piano sostanziale, a monte del provvedimento di cui all'art. 1 della legge, e precisamente nelle diverse articolate fattispecie in cui l'attributo del *jus aedificandi* viene conferito alle singole proprietà » (p. 287) e configura la concessione come condizione sospensiva del suo esercizio; circa quella configurazione della concessione v. *infra* nota n. 51.

(51) L'affermazione va ben intesa. Parlando di « realizzazione » si intende più precisamente, riferirsi alla predeterminazione di quanto necessario per la effettiva realizzazione del programma. Ciò è confermato dalla previsione dell'art. 13 l. n. 10/1977 che stabilisce l'onere di domandare la concessione (e non già di costruire) entro i « tempi indicati dai programmi di attuazione ». In tal senso L. MAZZAROLLI, *Sul nuovo regime dei suoli*, cit., p. 257. Ecco che a questo punto si evidenzia la funzione svolta dalla concessione edilizia. Infatti l'art. 4, legge n. 10/1977, al III co. stabilisce che nell'atto di concessione devono indicarsi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori; al IV co. che « il termine di ultimazione, entro il quale l'opera deve essere abitabile o agibile, non può essere superiore a tre anni, e può essere prorogato, con provvedimento motivato, solo per fatti estranei alla volontà del concessionario, che siano sopravvenuti a ritardare i lavori durante la loro esecuzione; al V co. prevede invece la possibilità di concedere un termine più lungo per l'ultimazione dei lavori in considerazione della mole dell'opera da realizzare, delle sue particolari caratteristiche tecnico-costruttive, ovvero se si tratti di opere pubbliche il cui finanziamento sia previsto in più esercizi finanziari, e, infine, al VI co. che quando i lavori non siano ultimati nel termine stabilito, per la parte non ultimata, deve essere richiesta una nuova concessione. Appare evidente che in tal modo,

disposizione della legge regionale che obbliga il comune a dotarsi del programma (o, viceversa, che lo esonera) è suscettibile di essere modificata qualora il legislatore regionale, in base a quei criteri, ritenga che per la realizzazione dell'interesse perseguito sia adeguato l'altro regime di utilizzazione delle aree edificabili. Da quanto detto discende che ove i comuni esonerati decidessero di deliberare a mezzo di programmi di attuazione, come è previsto da alcune leggi regionali (52), questi non potrebbero assumere quel valore conformativo in quanto il procedimento in questo caso si è concluso con l'emanazione della legge regionale che ha esonerato il comune. L'assunto è confermato dalla considerazione che nell'ipotesi non sussiste la *ratio* che giustifica la conformazione del regime giuridico che si realizza nei comuni dotati dei programmi di attuazione. La minore intensità con cui si presentano quelle esigenze di tutela ha indotto il legislatore a ritenere sufficiente per la loro soddisfazione la fissazione dei limiti, i c.d. *standards*, entro cui può esercitarsi la facoltà di edificare. Solo nelle ipotesi in cui maggiore è l'intensità è giustificata

con la possibilità rimessa al sindaco di stabilire il termine di ultimazione dei lavori, e, sia pure entro quei limiti, con quella di prorogarlo, in relazione al venir meno del programma di attuazione che aveva attribuito il *jus aedificandi* all'area, viene lasciato a questi un ambito di incidenza notevole. Tale ambito è poi maggiore se si riconosce ammissibile la possibilità di una concessione in sanatoria (in tal senso v. A. IANNELLI, *Le violazioni edilizie amministrative, civili e penali*, Milano, 1977, p. 80; *contra* L. MOSCARINI, *Proprietà dei suoli*, cit., in part. p. 584 s.). In tal modo la concessione si caratterizza come tecnica di controllo e partecipa di quel carattere concessorio che è proprio del procedimento attributivo del diritto di edificare. Non può quindi essere accettata la tesi che configura la concessione come condizione sospensiva (v. retro nota n. 51) perché è riduttiva della funzione effettivamente svolta da questa. Egualmente non può essere condivisa l'affermazione della Corte Costituzionale secondo la quale questa « non adempie a funzione sostanzialmente diversa da quella dell'antica licenza, avendo lo scopo di accertare la ricorrenza delle condizioni previste dall'ordinamento per l'esercizio del diritto ». Per giungere a tale conclusione la Corte si è fondata su quegli elementi contraddittori presenti nel sistema da noi evidenziati nel § 2, pervenendo così ad attribuire alla concessione una funzione diversa da quella che, alla luce di quella *ratio*, risulta essere invece la sua.

Di qui l'affermazione secondo cui « il diritto di edificare continua ad inerire alla proprietà... », che però non può essere accettata perché, come appare ormai evidente non corrisponde alla complessità del sistema. Tale insufficienza era già stata avvertita da una parte della dottrina, la quale aveva avvicinato la licenza edilizia alla concessione, proponendo per essa il nome di atto di consenso, v. F. BENVENUTI, *Limiti dello « jus aedificandi » e la natura giuridica della licenza edilizia*, in *Atti del II Convegno di diritto amministrativo in materia di licenza edilizia*, Sanremo 14-16 dicembre 1956, Roma, 1957, p. 25 ss. v. anche dello stesso A. *Dal Consenso al consenso in Profili giuridici e prospettive della nuova normativa sulla edificabilità dei suoli*, Milano, 1978, p. 9 ss.

(52) v. A. M. SANDULLI, *Nuovo regime dei suoli*, cit., p. 284.

la conformazione del regime giuridico caratterizzato dall'introduzione di quell'elemento di « doverosità » riguardo alle aree e alle zone, individuate dal p.d.a., dotate di *jus aedificandi*.

Dunque, il potere pubblico ha il compito di programmare le opere e gli interventi ritenuti « necessari », in un arco di tempo determinato, e di individuare le aree e le zone in cui questi debbono essere realizzati; è poi lasciato agli « aventi titolo » il compito di realizzare le previsioni. Ove poi questi non provvedano a domandare la concessione edilizia entro il termine stabilito nel programma di attuazione, interviene nuovamente il potere pubblico che si sostituisce al privato ed espropria l'area in questione. Ecco che in questa ipotesi l'esigenza di realizzare quelle previsioni rende opportuno un ulteriore intervento sostitutivo del potere pubblico; diversamente sarebbe disattesa la funzione della nuova disciplina di soddisfare gli interessi che ne costituiscono il fondamento (53). Ad evitare che quella espropriazione diventi strumento di afflizione dei ceti meno abbienti, a tutto vantaggio della speculazione edilizia, e si riveli inidonea a realizzare la funzione che le è attribuita, il legislatore è intervenuto con la legge 5 agosto 1978 n. 457 che detta norme per l'edilizia residenziale, prevedendo sovvenzioni e benefici (es. mutui agevolati), in modo tale da assicurare che il sistema possa assolvere al suo compito. Peraltro le stesse esigenze che giustificano il sorgere di questo dovere in capo al privato, richiedono che anche il potere pubblico eserciti le facoltà ad esso spettanti e cioè provveda alla formazione del programma di attuazione e utilizzi le aree espropriate ai sensi del V co. dell'art. 13. A tal fine è demandato alla legge regionale il compito di determinare le forme e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi nei confronti dei comuni inadempienti (art. 13, terzo comma) e le modalità di utilizzazione delle aree espropriate (art. 13, ottavo comma).

Il legislatore così ha proceduto alla conformazione di due differenti regimi, in uno dei quali permane la *facultas aedificandi*, sia pure compressa e limitata da quelli *standards*, mentre nell'altro il *jus aedificandi* viene attribuito solo relativamente a determinate aree; questa conformazione, si è però detto, è contingente. Orbene, la presenza, nella situazione concreta, dell'iniziativa economica privata e/o del diritto-dovere al lavoro, fa sì che questa conformazione oltre che contingente, sia anche « varia-

(53) È stato peraltro osservato da A. PREDIERI, *La Legge 28 gennaio 1977 n. 10*, cit., p. 183, che « invece di farsi espropriare per non aver presentato la domanda nei termini previsti dal programma pluriennale di attuazione, il proprietario potrebbe presentarla, ottenere la concessione e decaderne. Avrebbe il vantaggio, innanzitutto, di non essere espropriato e poi di contare sull'alea del « chi vivrà vedrà ». Segnaliamo l'incongruenza limitandoci a rilevare che tale pericolo è reso improbabile dal carattere oneroso della concessione.

bile». Infatti l'art. 13, quarto comma, l. n. 10/1977, prevede che « nei comuni obbligati ai sensi del terzo comma la concessione di cui all'articolo 1 della presente legge è data solo per le aree incluse nei programmi di attuazione e, *al di fuori di esse*, per le opere e gli interventi previsti dal precedente articolo 9, sempreché non siano in contrasto con le prescrizioni degli strumenti urbanistici ». Dunque nelle ipotesi previste dall'art. 9 la concessione, per giunta gratuita, può essere data, anche per opere ed interventi da realizzarsi in aree non incluse nei programmi di attuazione. Deve però trattarsi di opere « da realizzare nelle zone agricole ivi comprese le residenze in funzione della conduzione del fondo e delle esigenze dell'imprenditore agricolo a titolo principale, ai sensi dell'articolo 12 della legge 9 maggio 1975, n. 153 » (art. 9 lett. a) (54). In queste ipotesi, permanendo in capo al privato proprietario il potere di decidere se e quando edificare, può affermarsi che al diritto di proprietà si accompagna il c.d. *jus aedificandi*, sia pure con l'obbligo di conformarsi alle previsioni degli altri strumenti urbanistici (55). La conformazione del regime giuridico avente ad oggetto i suoli attuata con la l. n. 10/1977 si caratterizza dunque per essere contingente e variabile a seconda del mutare e della diversa intensità con cui si presentano gli interessi in gioco e ciò pienamente rispondente al concetto di funzione sociale che si è enunciato.

5) In questo sistema significativa è la previsione di cui al sesto comma dell'art. 13, l. n. 10/1977, secondo la quale qualora gli aventi titolo non presentino la domanda volta ad ottenere la concessione entro i termini indicati nel programma di attuazione « il comune espropria le aree sulla base delle disposizioni della legge 22 ottobre 1971, n. 865, come

(54) Invero anche nell'ipotesi di cui alla lett. f) dell'art. 9 (concernente impianti, attrezzature, opere pubbliche o di interesse generale realizzate dagli enti istituzionalmente competenti nonché opere di urbanizzazione, eseguite anche da privati, in attuazione di strumenti urbanistici) vi è il *jus aedificandi* e non è dovuto il contributo, di cui all'art. 3, per il rilascio della concessione. Nei casi invece di costruzioni o impianti destinati ad attività industriali o artigianali ovvero di costruzioni o impianti destinati ad attività turistiche, commerciali e direzionali, l'art. 10, l. n. 10/1977, prevede una riduzione del contributo, stabilita in base ai criteri (che confermano la esattezza della *ratio* individuata) espressamente indicati nella norma.

(55) Cfr. L. MOSCARINI, *Proprietà dei suoli*, cit., p. 593, il quale afferma che fin tanto che il proprietario dell'area resta libero di scegliere se e quando edificare, continua a sussistere la c.d. «rendita di posizione». Appare poi evidente che in ogni caso vanno osservate anche tutte le altre norme di legge, così ci si dovrà attenere alle disposizioni degli artt. 41 *sexies* l.n. 1150/1942; 41 *septies* della stessa e il d.m. n. 3518/1968; 38 l. n. 1265/1934, etc., v. al riguardo A. PREDIERI, *La legge 28 gennaio 1977 n. 10 sull'edificabilità dei suoli*, cit., p. 166.

modificata dalla presente legge». Questa infatti, collegata al disposto dell'art. 12 della stessa, il quale prevede che i proventi delle concessioni siano destinati anche « all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali », evidenzia la funzione svolta nell'ambito del nuovo sistema normativo di edificabilità dei suoli dai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio che così si rivelano essere una componente essenziale di questo sistema. Si può quindi affermare che anche i criteri di indennizzo sono partecipi della *ratio* propria del sistema. Alla luce dei principi di solidarietà e di eguaglianza sostanziale, gli interessi in precedenza individuati appaiono come principi giustificatori anche di questa parte della disciplina. Con la previsione dell'art. 13, sesto comma, il legislatore ha appunto voluto dire ciò, dovendosi e potendosi applicare quei criteri anche in mancanza di quest'ulteriore espressa previsione.

Queste finalità alla cui soddisfazione è volto il complesso sistema di determinazione dell'indennità di esproprio, è stato osservato, non sono state tenute presenti dalla decisione della Corte Costituzionale che, invece, ha assunto « la parità formale a criterio ispiratore del giudicato » (56). Questo rilievo appare, invero, giustificato se si sofferma l'attenzione solo sulla motivazione della pronuncia. Non può, peraltro, non rilevarsi che al momento di trarre le conclusioni la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale non di tutto l'art. 16 l. n. 865/1971, come modificato dall'art. 14 l. n. 10/1977, ma solo dei commi cinque, sei o sette, lasciando in tal modo in vigore la disposizione di cui al nono comma la quale prevede che nella determinazione dell'indennizzo « non deve tenersi alcun conto dell'utilizzabilità dell'area ai fini dell'edificazione nonché dell'incremento di valore derivante dalla esistenza nella stessa zona di opere di urbanizzazione primaria e secondaria e di qualunque altra opera o impianto pubblico ». In questo senso si esprime pure l'art. 38 l. n. 1150/1942 (57).

Dunque è sì illegittimo far riferimento al valore agricolo medio quale criterio di determinazione dell'indennizzo, in quanto questo introduce un elemento di valutazione del tutto astratto, ma ciò non significa necessità di un ritorno al sistema di cui all'art. 39 l. 25 giugno 1865, n. 2359, e, quindi, ad un criterio di determinazione dell'indennizzo rapportato al « valore venale » del bene (58). La considerazione della « destinazione »

56) F. LUCARELLI, *Principio di eguaglianza*, cit., p. 517.

57) Rileva ciò POTOTSCHNIG, *Commento*, cit. p. 602, il quale afferma che « come si accordino con l'affermazione della corte queste due disposizioni, entrambe tuttora vigenti (perchè non ricomprese fra quelle dichiarate incostituzionali), rimane un mistero »; sul punto v. *infra* nota 58.

58) Ritiene V. POTOTSCHING, *Commento*, cit., p. 601, che essendo stato dichiarato illegittimo anche l'art. 4 del d.l. 2 maggio 1974, n. 115, conv. dalla l. 27 giugno 1974, n. 247, che aveva esteso l'applicabilità dei criteri di indennizzo

edilizia del bene e il riferimento al valore agricolo medio, non sono considerati dati in alternativa di modo che, escluso il primo, vi è l'altro. Come non è rispondente a quei principi di solidarietà e di parità sostanziale tener conto del primo, egualmente non è equo far riferimento al secondo. Si prospetta in tal modo l'esigenza di giungere alla formulazione di un altro criterio di determinazione dell'indennità, che nella pronuncia è stato individuato solo negativamente da questi due dati. La Corte, pertanto, se pure argomenta in termini di parità formale, riconoscendo legittima la disposizione di cui al nono comma dell'art. 16, realizza, invero, un risultato corrispondente alle esigenze dettate dal principio di parità sostanziale. L'aver mantenuto in vita quella disposizione, in connessione col fatto che alla Corte non è sfuggito che l'edificabilità dei suoli « deriva » dalla loro destinazione a tale scopo ad opera degli strumenti urbanistici, anche se poi il rilievo non è stato compiutamente svolto, ha dunque un ben preciso significato. Risulta così tracciata la strada da seguire per la fissazione dei nuovi criteri.

In attesa di elaborare la nuova disciplina, il legislatore è intervenuto dettando una normativa provvisoria (59), in base alla quale per determinare l'indennità di esproprio deve aversi riguardo al valore agricolo medio « determinato a norma dell'art. 16 quarto comma, della stessa legge (n. 865/1971) come modificata dall'art. 14 della legge 28 gennaio 1977, 10, corrispondente al tipo di coltura in atto nell'area da espropriare » (art. 1,

di cui al titolo II della l. n. 865/1971, dovranno ora applicarsi nuovamente le disposizioni contenute nella legge del 1865. Al riguardo rileviamo che l'art. 4 è stato dichiarato illegittimo solo nella parte in cui ha esteso « l'applicazione delle disposizioni dell'art. 16, commi cinque, sei e sette della legge n. 865 del 1971 a TUTTE le espropriazioni », e non anche nella parte in cui ha esteso quella della rimanente disciplina e, in particolare, del comma nono; pertanto, essendo quest'ultimo in contrasto con le disposizioni della l. n. 2359/1865 e, in particolare dell'art. 39, queste non potranno trovare applicazione. In ogni caso a risolvere il problema è intervenuto il legislatore con la l. 29 luglio 1980 n. 385, ove sono previste norme provvisorie per la determinazione dell'indennità di esproprio.

59) v. L. 29 luglio 1980 n. 385, nella quale si prevedeva che la « legge sostitutiva delle norme dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale con sentenza n. 5 del 1980 » (art. 1, co. I) avrebbe dovuto essere emanata « entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge » (*recte* l. n. 385/1980). Tale termine, è rimasto purtroppo inosservato ed è stato ora prorogato con il d.l. 28 luglio 1981 n. 396 conv. in l. 25 settembre 1981 n. 535. È prevedibile che tale proroga darà luogo ad ulteriori eccezioni di illegittimità costituzionale, con conseguente rimessione degli atti alla Corte Costituzionale. Invero, numerose ordinanze hanno già portato all'attenzione della Suprema Corte la disciplina di cui alla citata legge n. 385/80 della quale viene affermata la illegittimità sotto diversi profili; v. per tutti ord. Corte Appello Genova, 11 novembre 1980, in *Giust. Civ.*, 1981, I, 377 ss..

lett. a), l. n. 385/1980), per le aree esterne ai centri edificati, e sul valore agricolo medio « della coltura più redditizia tra quelle che nella regione agraria in cui ricade l'area da espropriare, coprono una superficie superiore al 5 per cento di quella coltivata dalla regione agraria stessa » (art. 1, lett. b, l. cit.), per le aree comprese nei centri edificati. Per queste ultime, poi, tale valore è moltiplicato per un coefficiente che varia a seconda della popolazione del Comune in cui si trova l'area. È poi, espressamente previsto che tale indennità è soggetta a conguaglio secondo quanto sarà previsto nella normativa definitiva.

Con questa disciplina il legislatore ha, dunque, mantenuto in vita, sia pur provvisoriamente, il sistema in cui si inserivano le norme dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale con sentenza n. 5 del 1980. Al di là delle critiche cui questa soluzione si presta, importa qui rilevare che la l. n. 385/1980 rivela esplicitamente che intendimento del legislatore non è di ripensare *ab imis* i criteri determinativi dell'indennità di esproprio, ma quello di limitarsi a dettare norme sostitutive di quelle dichiarate illegittime. Presumibilmente tale risultato sarà realizzato modificando in aumento i coefficienti per cui moltiplicare il valore base. Se effettivamente dovesse trovare accoglimento una soluzione del genere, è verosimile ritenere che ben presto anche queste norme saranno destinate ad essere sottoposte al giudizio della Corte Costituzionale.

Appare evidente, infatti, che una normativa quale quella prospettata non sarebbe idonea a superare i rilievi già mossi alle precedenti norme e, soprattutto, a dare atto della complessità del sistema quale sopra è stato tratteggiato.

GIULIO STERI

LEGISLAZIONE

I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

Codice di procedura penale, art. 428, primo comma, nella parte in cui non consente la sospensione o il rinvio del dibattimento ove l'imputato, già interrogato, si astenga dal comparire o si allontani dall'udienza per legittimo impedimento.

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 9, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

codice di procedura penale, art. 428, secondo comma, limitatamente all'avverbio « soltanto ».

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 9, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1, limitatamente all'esecuzione data all'articolo 34, quarto, quinto e sesto comma, del Concordato, e dell'art. 17 della legge 27 maggio 1929, n. 847, nella parte in cui le suddette norme prevedono che la corte d'appello possa rendere esecutivo agli effetti civili il provvedimento ecclesiastico, col quale è accordata la dispensa dal matrimonio rato e non consumato, e ordinare l'annotazione nei registri dello stato civile a margine dell'atto di matrimonio.

Sentenza 2 febbraio 1982, n. 18, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1, limitatamente all'esecuzione data all'articolo 34, sesto comma, del Concordato, e dell'art. 17, secondo comma, della legge 27 maggio 1929, n. 847, nella parte in cui le norme suddette non prevedono che alla corte di appello, all'atto di rendere esecutiva la sentenza del tribunale ecclesiastico, che pronuncia la nullità del matrimonio, spetta accertare che nel procedimento innanzi ai tribunali ecclesiastici sia stato assicurato alle parti il diritto di agire e resistere in giudizio a difesa dei propri diritti, e che la sentenza medesima non contenga disposizioni contrarie all'ordine pubblico italiano.

Sentenza 2 febbraio 1982, n. 18, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 7, ultimo comma, nella parte in cui non dispone che l'autorità giudiziaria decida sull'opposizione anche quando questa sia fondata sulla causa indicata nell'art. 84 del codice civile.

Sentenza 2 febbraio 1982, n. 16, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 12, nella parte in cui non dispone che non si faccia luogo alla trascrizione anche nel caso di matrimonio canonico contratto da minore infrasedicenne o da minore che abbia compiuto gli anni sedici ma non sia stato ammesso al matrimonio ai sensi dell'art. 84 del codice civile.

Sentenza 2 febbraio 1982, n. 16, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 22 febbraio 1934, n. 370, art. 1, secondo comma, nn. 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13 e 14, nella parte in cui consente che il riposo settimanale dovuto al personale dipendente corrisponda a ventiquattro ore non consecutive.

Sentenza 4 febbraio 1982, n. 23, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 22 febbraio 1934, n. 370, art. 1, secondo comma, n. 5, nella parte in cui consente che il riposo settimanale, dovuto al personale navigante, corrisponda a ventiquattro ore non consecutive.

Sentenza 4 febbraio 1982, n. 23, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge regione Sardegna 17 maggio 1957, n. 20, art. 6.

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 43, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge regione Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11, art. 7.

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 43, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge regione Trentino-Alto Adige 24 giugno 1957, n. 11, art. 22, nella parte in cui estende ai tribunali ivi previsti le funzioni di cui all'art. 7 della legge medesima.

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 43, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.P.R. 31 dicembre 1971, n. 1432, artt. 9 e 14, nella parte in cui non consente la riliquidazione della pensione in forma retributiva a carico dell'assicurazione generale obbligatoria, sulla base dei nuovi criteri dalle stesse norme dettati per la valutazione dei contributi volontari, anche ai titolari di pensioni liquidate in forma contributiva, con decorrenza successiva al 30 aprile 1968 ed anteriore all'entrata in vigore delle norme medesime.

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 37, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge 21 febbraio 1973, n. 7, della regione Campania.

Sentenza 29 dicembre 1981, n. 204, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, art. 3, primo comma [nel testo risultante dalla legge di conversione 30 novembre 1973, n. 766], nella parte in cui consente che siano collocati nel ruolo dei professori con qualifica di straordinario « gli aggregati clinici di cui al r.d.l. 8 febbraio 1937, n. 794 », convertito nella legge 2 giugno 1939, n. 739.

Sentenza 4 febbraio 1982, n. 20, *G.U.* 1° febbraio 1982, n. 40.

legge regionale Toscana 2 settembre 1974, n. 55, limitatamente alle parole « in agricoltura ».

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 41, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge 3 gennaio 1978, n. 1, art. 5, ultimo comma.

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 8, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

Codice di procedura penale, artt. 23 e 489 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 39, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

codice di procedura penale, artt. 107 e 110 (art. 3 e 24 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 38, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

codice di procedura penale, art. 137, primo comma (artt. 3 e 6 della Costituzione e art. 3 statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia).

Sentenza 11 febbraio 1982, n. 28, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

codice di procedura penale, art. 137, terzo comma (artt. 3 e 6 della Costituzione e art. 3 statuto speciale regione Friuli-Venezia Giulia).

Sentenza 11 febbraio 1982, n. 28, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

codice di procedura penale, art. 544, terzo comma (art. 24, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 4 febbraio 1982, n. 21, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

codice penale militare di pace, artt. 14 (art. 3 della Costituzione) e **182** (art. 21, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 11 febbraio 1982, n. 30, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

codice penale militare di pace, art. 184, secondo comma, ultima parte (artt. 17 e 21 della Costituzione).

Sentenza 11 febbraio 1982, n. 31, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 (artt. 2, 3, 7, 24, 25, 101 e 102 della Costituzione).

Sentenza 2 febbraio 1982, n. 18, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 27 maggio 1929, n. 847, art. 17 (artt. 2, 3, 7, 24, 25, 101 e 102 della Costituzione).

Sentenza 2 febbraio 1982, n. 18, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 20 dicembre 1951, n. 1564, art. 1 (art. 3 e 38 della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 11, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 30 aprile 1962, n. 283, artt. 5, lettera g) e 6 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 gennaio 1982, n. 1, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 28 marzo 1968, n. 370, artt. 3, 6, 11, 12 e 15 (artt. 3, 18 e 24 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 40, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge 13 giugno 1969, n. 282, art. 6, secondo comma (art. 3, 18 e 24 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 40, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge 24 dicembre 1969, n. 990, art. 21, primo, secondo e terzo comma (artt. 3, 24 e 32 della Costituzione).

Sentenza 29 dicembre 1981, n. 202, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

d.P.R. 28 dicembre 1970, n. 1434, art. 7, secondo comma (art. 76 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 42, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.P.R. 23 giugno 1972, n. 749, artt. 21 e 23 (artt. 3 e 76 della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 12, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

d.l. 1° ottobre 1973, n. 580, art. 3 (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 4 febbraio 1982, n. 20, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

d.P.R. 31 maggio 1974, n. 417, art. 26, lettera a), ultima parte (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 14 gennaio 1982, n. 2, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge regione Veneto 17 aprile 1975, n. 36, artt. 1, 5, ultimo comma, e 16 (art. 117, primo comma, della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 7, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge regione Veneto 17 aprile 1975, n. 36, art. 18 (art. 42 e 117 della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 7, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge regione Lombardia 14 giugno 1975, n. 92, artt. 2, 3 e 22 (art. 117, primo comma della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 7, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 3 gennaio 1978, n. 1, art. 5, penultimo comma (artt. 3, 24, 97, 103 e 113 della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 8, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

legge regione siciliana 13 gennaio 1978, n. 1, art. 1, primo e terzo comma (artt. 3, 33, e 34 della Costituzione).

Sentenza 16 febbraio 1982, n. 36, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, art. 10 [convertito, con modificazioni, nella legge 6 febbraio 1980, n. 15] (artt. 13, primo, secondo e quinto comma, e 27, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 15, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

d.l. 15 dicembre 1979, n. 625, art. 11 (artt. 13, primo, secondo e quinto comma, 25, secondo comma, e 27, secondo comma, della Costituzione).

Sentenza 1° febbraio 1982, n. 15, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

III - QUESTIONI PROPOSTE

codice civile, art. 419, primo comma (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 8 maggio 1981, n. 662, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

codice di procedura civile, art. 429, terzo comma (artt. 1, 3 capoverso, 4, 34, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 7 novembre 1980, n. 668/81, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

codice di procedura civile, art. 648, secondo comma (art. 24 della Costituzione).

Giudice istruttore Tribunale Novara, ordinanza 8 luglio 1981, n. 631, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

codice penale, art. 57 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanze (quattro) 8 luglio, 17 giugno e 4 luglio 1981, nn. da 641 a 644, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

Tribunale di Roma, ordinanza 24 giugno 1981, n. 669, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

codice penale, art. 147, primo comma, n. 1, e secondo comma (artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanza 9 aprile 1980, n. 666/81, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

codice penale, artt. 314, 357 e 358 (artt. 3 e 47 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 27 marzo 1981, n. 636, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

Tribunale di Roma, ordinanza 28 settembre 1981, n. 681, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

codice penale, art. 650 (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Finale Ligure, ordinanza 13 marzo 1981, n. 671, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

codice penale, art. 688 (artt. 3, 27 e 32 della Costituzione).

Tribunale di Venezia, ordinanza 10 giugno 1981, n. 712, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

codice penale, art. 688 (artt. 3 e 32 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 12 febbraio 1981, n. 713, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

codice di procedura penale, art. 102 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Locri, ordinanza 14 luglio 1981, n. 685, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

codice di procedura penale, artt. 107 e 110 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Voltri, ordinanza 18 giugno 1981, n. 604, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

codice di procedura penale, art. 589, terzo comma, ultima parte (artt. 24, primo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanza 9 aprile 1980, n. 666/81, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

codice penale militare di pace, art. 186, ultimo comma, ultima ipotesi (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Torino, ordinanza 30 settembre 1981, n. 727, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

codice penale militare di pace, art. 189, primo comma, prima ipotesi (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare territoriale di Torino, ordinanza 16 settembre 1981, n. 725, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 7 luglio 1901, n. 283, artt. 6, 7, 8 e 9 (artt. 24, secondo comma, e 33, quinto comma, della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 25 giugno 1981, n. 673, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 28 giugno 1928, n. 1415 (artt. 24, secondo comma, e 33, quinto comma, della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 25 giugno 1981, n. 673, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 27 maggio 1929, n. 810, art. 1 (artt. 1, 2, 3, 7, 10, 11, 24, 29, 101 e 102 della Costituzione).

Corte d'appello di Roma, ordinanza 26 marzo 1981, n. 693, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

r.d. 16 marzo 1942, n. 267, art. 100 (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Ferrara, ordinanza 26 giugno 1981, n. 610, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.l.l. 21 novembre 1945, n. 722, art. 3, primo comma (artt. 3, 29, 31 e 37 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanza 5 novembre 1980, n. 670/81, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 8 febbraio 1948, n. 47, artt. 1, 9 e 13 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 3 giugno 1981, n. 606, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

Tribunale di Roma, ordinanze (quattro) 8 luglio, 17 giugno e 4 luglio 1981, nn. da 641 a 644, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

Tribunale di Roma, ordinanza 24 giugno 1981, n. 669, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 29 aprile 1949, n. 264, art. 14 (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Pretore di Vigevano, ordinanza 30 giugno 1981, n. 639, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge 11 aprile 1950, n. 130, art. 4, quinto comma [sostituito dalla legge 8 aprile 1952, n. 212, art. 8] (artt. 3, 36, 37 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale Emilia Romagna, ordinanza 11 febbraio 1981, n. 674, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 10 agosto 1950, n. 648, artt. 10 e 22, primo comma (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, ordinanza 11 marzo 1981, n. 653, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

d.P.R. 27 aprile 1955, n. 547, artt. 7, 41, 115, 389, lettera a), 389, lettera c) e 390 (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Lugo, ordinanza 24 settembre 1981, n. 716, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

d.P.R. 19 marzo 1956, n. 303, art. 24 (artt. 3, 25 e 70 della Costituzione).

Pretore di Desio, ordinanza 18 giugno 1981, n. 608, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 23, 29 e 123 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Imperia, ordinanze (tre) 5 marzo 1981, nn. 619, 620 e 621, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 20 febbraio 1958, n. 93, art. 2, secondo comma (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 6 luglio 1981, n. 601, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 24 marzo 1958, n. 195, art. 23, secondo comma [come sostituito dalla **legge 22 dicembre 1975, n. 695, art. 3**] (artt. 3, primo comma, 104, quarto comma e 107, terzo comma, della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 9 luglio 1981, n. 744, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

Corte di cassazione, ordinanza 9 luglio 1981, n. 745, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

Corte di cassazione, ordinanza 9 luglio 1981, n. 746, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

Corte di cassazione, ordinanza 16 luglio 1981, n. 747, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 80, dodicesimo comma [come modif. dalla **legge 14 febbraio 1974, n. 62**] (artt. 3 e 27, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Alatri, ordinanza 4 febbraio 1981, n. 607, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.P.R. 15 giugno 1959, n. 393, art. 88, secondo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Caltanissetta, ordinanza 24 luglio 1981, n. 718, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 14 marzo 1961, n. 132, art. 1 (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sez. terza giurisdizionale, ordinanza 29 ottobre 1976, n. 581/81, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13 (artt. 3, 24 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 27 maggio 1981, n. 599, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.P.R. 12 febbraio 1965, n. 162, art. 76 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Lecce, ordinanze (due) 22 maggio e 22 giugno 1981, nn. 613 e 614, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

Corte d'appello di Torino, ordinanza 12 giugno 1981, n. 625, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

Tribunale di Mantova, ordinanza 9 luglio 1981, n. 678, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

Corte d'appello di Bologna, ordinanza 7 ottobre 1981, n. 719, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 3 (artt. 3, 35 e 38 della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 8 maggio 1981, n. 600, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, artt. 10 e 11 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Nuoro, ordinanza 22 luglio 1981, n. 714, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 134, secondo comma (art. 38, secondo comma, della Costituzione).

Pretore di Torino, ordinanza 8 maggio 1981, n. 600, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 14 luglio 1965, n. 963, art. 26, lettera c) (artt. 25, secondo comma, e 27, terzo comma, della Costituzione).

Pretore di Pietrasanta, ordinanza 9 aprile 1980, n. 666/81, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 26 luglio 1965, n. 966, artt. 2 e 4 (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Finale Ligure, ordinanza 13 marzo 1981, n. 671, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 22 luglio 1966, n. 613, art. 19 (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Genova, ordinanza 1 ottobre 1981, n. 715, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 8 marzo 1968, n. 151, art. 2 (art. 3, primo comma, e 36, primo comma, della Costituzione).

Pretore di Bassano del Grappa, ordinanza 13 luglio 1981, n. 691, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3 (art. 3, primo comma, 29 e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 29 settembre 1981, n. 682, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 13 marzo 1968, n. 313, artt. 9 e 11, primo comma (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, ordinanza 11 marzo 1981, n. 653, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

d.P.R. 2 ottobre 1968, n. 1639, art. 111 (artt. 3, 35 e 41 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 16 ottobre 1979, n. 709/81, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 8, ultimo comma (artt. 3, primo comma, e 38 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 29 settembre 1981, n. 683, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 19, lettera a) (art. 39, primo e terzo comma della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanza 15 luglio 1981, n. 699, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 33 (artt. 3 e 4 della Costituzione).

Pretore di Vigevano, ordinanza 30 giugno 1981, n. 639, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge 9 ottobre 1971, n. 825, artt. 10, secondo comma, 14 e 15 (artt. 3, 24 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 30 giugno 1980, n. 687/81, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, art. 12 (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 24 giugno 1981, n. 708, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 42 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Rovereto, ordinanza 1 giugno 1981, n. 635, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 634, art. 54 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Rovereto, ordinanza 24 giugno 1981, n. 711, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 17, secondo comma (artt. 3, 24, 53 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Rieti, ordinanza 4 febbraio 1981, n. 624, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 17, secondo comma (artt. 53, 97 e 113 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Cagliari, ordinanza 19 giugno 1981, n. 616, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 44 (artt. 3, 24 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Torino, ordinanza 30 giugno 1980, n. 687/81, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 637, art. 39 (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 11 maggio 1981, n. 630, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

legge prov. di Trento 30 dicembre 1972, n. 31, art. 28, primo e quinto comma (artt. 42, terzo comma, e 3 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 7 luglio 1981, n. 703, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334 [modificato dalla legge 14 aprile 1975, n. 603, art. 45] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Susa, ordinanza 15 maggio 1981, n. 698, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334 [modificato dalla legge 14 aprile 1975, n. 603, art. 45] (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Reggio Emilia, ordinanze (due) 5 ottobre 1981, nn. 704 e 705, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 4, 5, 10 e 15 (artt. 3, 29, 30, 31 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Roma, ordinanza 26 marzo 1981, n. 659, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10/c [come modificato dalla legge 13 aprile 1977, n. 114, art. 5] (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Lucera, ordinanze (tre) 15 dicembre 1980, nn. 813, 814 e 815/81, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lettera f) (artt. 3, 32 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di La Spezia, ordinanza 18 maggio 1981, n. 672, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 10 e 15 (artt. 3, 32, 38 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Rovereto, ordinanza 13 maggio 1981, n. 710, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 74, secondo e terzo comma (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Verona, ordinanza 30 ottobre 1981, n. 9/82, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 9, ultimo comma, 12, quarto comma, e 47, primo comma (art. 3, primo comma, della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Ancona, ordinanza 7 novembre 1980, n. 677/81, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 47 e 55 (artt. 3, 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Imperia, ordinanza 25 giugno 1981, n. 690, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.P.R. 29 settembre 1973, n. 602, artt. 100 e 104 (art. 3 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Foggia, ordinanza 3 gennaio 1980, n. 749/81, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge 18 dicembre 1973, n. 877 (artt. 70, 72 e 73 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanze (tre) 19 maggio 1981, n. 627, 628 e 629, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

Pretore di Arezzo, ordinanza 8 luglio 1981, n. 679, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

Pretore di Pistoia, ordinanza 30 luglio 1981, n. 700, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

Pretore di Pistoia, ordinanza 24 giugno 1981, n. 701, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

Pretore di Pistoia, ordinanza 11 luglio 1981, n. 702, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 14 febbraio 1974, n. 62, art. 2, quindicesimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Soave, ordinanza 5 giugno 1981, n. 654, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.P.R. 31 maggio 1974, n. 416, art. 24 (artt. 76 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 21 aprile 1980, n. 667/81, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.l. 8 luglio 1974, n. 264, art. 7, terzo comma, lett. a) [conv. in legge 17 agosto 1974, n. 386] (art. 39 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, ordinanza 8 gennaio 1981, n. 602, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge reg. Toscana 20 marzo 1975, n. 22, art. 11 (artt. 3 e 24, primo comma della Costituzione).

Pretore di Firenze, ordinanza 30 luglio 1981, n. 740, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 2, terzo comma (art. 25, secondo comma della Costituzione).

Tribunale di Vigevano, ordinanza 19 marzo 1981, n. 638, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

Tribunale di Vigevano, ordinanza 9 aprile 1981, n. 612, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 23 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Rovigo, ordinanza 24 settembre 1981, n. 692, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 23, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Tolmezzo, ordinanza 30 gennaio 1981, n. 590, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

Tribunale di Rovigo, ordinanza 1 ottobre 1981, n. 717, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 25, terzo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Bassano del Grappa, ordinanza 2 luglio 1981, n. 657, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 50, secondo comma (art. 27, secondo comma, della Costituzione).

Corte d'appello di Firenze, ordinanza 26 novembre 1980, n. 651/81, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 2 dicembre 1975, n. 576, art. 19 (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Termini Imerese, ordinanze (tre) 23 marzo e 14 marzo 1981, nn. 646, 647 e 648, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 22 dicembre 1975, n. 685, artt. 26, 28 e 71 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Macerata, ordinanza 26 giugno 1981, n. 637, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge 5 maggio 1976, n. 313, art. 5 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Biella, ordinanza 14 ottobre 1981, n. 729, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

d.l. 10 dicembre 1976, n. 798, art. 1, terzo comma [convertito nella legge 8 febbraio 1977, n. 16] (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Santa Maria Capua Vetere, ordinanza 13 giugno 1981, n. 722, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

d.l. 28 ottobre 1977, n. 778, art. 1, secondo comma [convertito con modif. nella legge 23 dicembre 1977, n. 928] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 12 maggio 1981, n. 663, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5

legge 9 dicembre 1977, n. 903, art. 7 (artt. 3, 29, 30, 31 e 37 della Costituzione).

Pretore di Bologna, ordinanza 19 marzo 1981, n. 676, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.l. 23 dicembre 1977, n. 942, art. 1 [convertito con modif. nella legge 27 febbraio 1978, n. 41] (artt. 3, primo comma, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Imperia, ordinanza 28 aprile 1981, n. 591, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

legge 27 dicembre 1977, n. 968, art. 8, quarto capoverso (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Ravenna, ordinanze (due) 6 luglio 1981, nn. 649 e 650, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 10 maggio 1978, n. 176, art. 1, primo e secondo comma (artt. 3, 4, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Brindisi, ordinanza 1 luglio 1981, n. 605, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 1, 3 e 4, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Castellammare di Stabia, ordinanza 12 ottobre 1981, n. 721, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 4, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Gragnano, ordinanza 26 giugno 1981, n. 688, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, settimo comma (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Reggio Calabria, ordinanza 22 maggio 1981, n. 664, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

Pretore di Vasto, ordinanza 11 giugno 1981, n. 623, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, settimo e ottavo comma (artt. 3 e 24, primo comma della Costituzione).

Pretore di Civitanova Marche, ordinanza 21 luglio 1981, n. 684, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, settimo comma, e 73 (artt. 3, primo comma, 41, primo comma, e 42, secondo comma della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 7 aprile 1981, n. 645, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 69, settimo e ottavo comma, e 73 (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Vigevano, ordinanza 31 luglio 1981, n. 694, *G.U.* 27 gennaio 1981, n. 26.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 73 [modificato dalla legge 31 marzo 1979, n. 93, art. 1-bis] (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Poggibonsi, ordinanza 28 marzo 1981, n. 739, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 73 [come novellato dalla legge 31 marzo 1979, n. 93] (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Gorizia, ordinanza 25 giugno 1981, n. 592, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 74 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Brindisi, ordinanze (due) 27 luglio 1981, nn. 695 e 696, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 4 (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 29 giugno 1981, n. 706, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

d.l. 26 settembre 1978, n. 576, art. 2 [convertito nella legge 24 novembre 1978, n. 738] (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Giudice conciliatore di Roma, ordinanza 12 settembre 1981, n. 697, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 21 dicembre 1978, n. 843, artt. 16 e 18 (artt. 3, primo comma, 36 e 38 della Costituzione).

Pretore di Imperia, ordinanza 28 aprile 1981, n. 591, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

d.P.R. 23 dicembre 1978, n. 915, artt. 1, primo comma, 8, primo comma, 11, primo comma, e 83 (artt. 2 e 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, ordinanza 11 marzo 1981, n. 653, *G.U.* 3 febbraio 1982, n. 33.

legge 9 febbraio 1979, n. 49, art. 4, primo comma (art. 3, primo comma della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale Emilia-Romagna, ordinanza 28 gennaio 1981, n. 675, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 23 novembre 1979, n. 595 (artt. 3, 4, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Brindisi, ordinanza 1 luglio 1981, n. 605, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 23 novembre 1979, n. 597, art. 6, ultimo comma (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 28 febbraio 1981, n. 686, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 20 marzo 1980, n. 75, art. 6, primo comma (artt. 3, primo comma, 24, primo comma, e 103, primo comma della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 9 giugno 1981, n. 589, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge reg. Veneto 2 maggio 1980, n. 40, art. 93 (artt. 3, 25 e 134 della Costituzione).

Pretore di Portogruaro, ordinanza 16 giugno 1981, n. 689, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 29 luglio 1980, n. 385, art. 1 (art. 42, terzo comma della Costituzione).

Corte d'appello di Torino, ordinanza 19 giugno 1981, n. 609, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 29 luglio 1980, n. 385, artt. 1, 2 e 3 (artt. 3, 42, terzo comma, e 53 della Costituzione).

Corte d'appello di Lecce, ordinanza 4 maggio 1981, n. 665, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 20 settembre 1980, n. 576, art. 22 (artt. 2, 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Lucca, ordinanza 17 ottobre 1981, n. 731, *G.U.* 17 febbraio 1982, n. 47.

legge 16 dicembre 1980, n. 858 (art. 25 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanze (tre) 19 maggio 1981, nn. 627, 628 e 629, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

legge 16 dicembre 1980, n. 858 (art. 25, secondo comma della Costituzione).

Pretore di Arezzo, ordinanza 8 luglio 1981, n. 679, *G.U.* 27 gennaio 1982, n. 26.

legge 16 dicembre 1980, n. 858, artt. 1 e 3, primo comma (art. 25, secondo comma della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 24 giugno 1981, n. 701, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

Pretore di Pistoia, ordinanza 11 luglio 1981, n. 702, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

Pretore di Pistoia, ordinanza 30 luglio 1981, n. 700, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge 12 marzo 1981, n. 58, art. 2 (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 20 maggio 1981, n. 652, *G.U.* 13 gennaio 1982, n. 12.

legge 14 novembre 1981, n. 648, art. 3 (l. costit. n. 3/48, art. 3, lett. p).

Presidente giunta regionale Friuli-Venezia Giulia, ricorso 18 dicembre 1981, n. 67, *G.U.* 6 gennaio 1982, n. 5.

legge 14 novembre 1981, n. 648, art. 3, secondo, terzo, quarto, quinto e sesto comma.

Presidente giunta regionale Sardegna, ricorso 24 dicembre 1981, n. 68, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.l. 20 novembre 1981, n. 663, artt. 6, 7, 8 e 9 (art. 3, lettera f), Statuto speciale Sardegna).

Presidente giunta regionale Sardegna, ricorso 29 dicembre 1981, n. 70, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.l. 20 novembre 1981, n. 663, artt. 6, 7, 8 e 9 (artt. 77, 97 e 117 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Emilia-Romagna, ricorso 2 gennaio 1982, n. 1, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.l. 26 novembre 1981, n. 677, art. 2, primo comma (artt. 117, 119 e 123 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Liguria, ricorso 6 gennaio 1982, n. 4, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.l. 26 novembre 1981, n. 677, artt. 2 e 4 (artt. 115 e 119 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Lombardia, ricorso 8 febbraio 1982, n. 9, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.l. 26 novembre 1981, n. 677, artt. 2, 4 e 5 (artt. 119, 117 e 118 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 25 gennaio 1982, n. 6, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

d.l. 26 novembre 1981, n. 677, art. 3 (artt. 7, 8, 54, quarto comma, Statuto speciale Sardegna e art. 77 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Sardegna, ricorso 29 dicembre 1981, n. 69, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.l. 26 novembre 1981, n. 678, artt. 1 e 6 (artt. 117, 118, 119 e 3 della Costituzione).

Regione Emilia-Romagna, ricorso 25 gennaio 1982, n. 5, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

disegno di legge approvato dall'Assemblea regionale della Sicilia il 18 dicembre 1981 (art. 17, lettera f), Statuto speciale regione Sicilia e artt. 3, 51 e 97 della Costituzione).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 5 gennaio 1982, n. 2, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

disegno di legge n. 142 approvato dall'Assemblea regionale della Sicilia il 18 dicembre 1981 (artt. 3 e 97 della Costituzione e art. 17, lettera f), dello statuto speciale).

Commissario dello Stato per la regione siciliana, ricorso 5 gennaio 1982, n. 3, *G.U.* 20 gennaio 1982, n. 19.

d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, artt. 26, secondo e terzo comma, 27, secondo comma, 28, primo comma, 29 e 34 (art. 119 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Lombardia, ricorso 8 febbraio 1982, n. 10, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, art. 34 (artt. 77 e 117 della Costituzione).

Presidente giunta regionale Toscana, ricorso 6 febbraio 1982, n. 8, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.

legge riapprovata il 23 dicembre 1981 dal consiglio regionale della regione Abruzzo (artt. 3, 97, 117 e 128 della Costituzione).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 2 febbraio 1982, n. 7, *G.U.* 10 febbraio 1982, n. 40.

legge riapprovata il 15 gennaio 1982 dal consiglio provinciale della provincia di Bolzano (art. 9 dello Statuto speciale).

Presidente Consiglio dei Ministri, ricorso 9 febbraio 1982, n. 11, *G.U.* 24 febbraio 1982, n. 54.