

ANNO XXXVI - N. 1

GENNAIO - FEBBRAIO 1984

# RASSEGNA DELL'AVVOCATURA DELLO STATO



*Pubblicazione bimestrale di servizio*

ISTITUTO POLIGRAFICO E ZECCA DELLO STATO  
ROMA 1984

ABBONAMENTI ANNO 1984

ANNO ..... L. **29.000**  
UN NUMERO SEPARATO ..... » **5.300**

*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

(5219187) Roma, 1984 - 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) . . . . .	» 65
Sezione terza:	GIURISPRUDENZA SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE (a cura degli avvocati Carlo Carbone, Carlo Sica e Antonio Cingolo) . . . . .	» 83
Sezione quarta:	GIURISPRUDENZA CIVILE (a cura degli avvocati Antonio Catricalà e Paolo Cosentino) . . . . .	» 89
Sezione quinta:	GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA (a cura degli avv. Raffaele Tamiozzo e G. P. Polizzi) . . . . .	» 110
Sezione sesta:	GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA (a cura dell'avvocato Carlo Bafile) . . . . .	» 132
Sezione settima:	GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI (a cura degli avvocati Sergio Laporta, Piergiorgio Ferri e Paolo Vittoria) . . . . .	» 182
Sezione ottava:	GIURISPRUDENZA PENALE (a cura degli avvocati Paolo di Tarsia di Belmonte e Nicola Bruni) . . . . .	» 195

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

QUESTIONI . . . . .	pag. 1
LEGISLAZIONE . . . . .	pag. 19

La pubblicazione è diretta dall'avvocato:  
UGO GARGIULC

**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, *Le royalties (classificazione, trattamento ed accertamento) ed i soggetti privi di stabile organizzazione in Italia* . . . . . II, 1
- G. P. POLIZZI, *Su una singolare ipotesi di discutibile interruzione ed ancora più discutibile riassunzione del processo amministrativo* I, 114

**PARTE PRIMA**  
**INDICE ANALITICO - ALFABETICO**  
**DELLA GIURISPRUDENZA**

**ASSISTENZA E BENEFICENZA PUBBLICA**

- Invalido civile - Assegno o pensione - Diritto - Decorrenza - Dall'accertamento dello stato di bisogno e non da quello della invalidità - Fattispecie, 90.

**ATTO AMMINISTRATIVO**

- Incompetenza - Convalida con efficacia « ex tunc » - Ammissibilità per atto impugnato, 125.

**COMMERCIO**

- Camera di commercio - Esercizio di funzioni amministrative - Potestà legislativa delle regioni - Sussistenza, 2.

**COMUNI**

- Comunità montane - Non sono enti dipendenti dalle regioni, 2 - Uffici e funzioni di stato civile - Sono funzioni statali, 2.

**COMUNITA EUROPEE**

- Armonizzazione delle legislazioni - Nozione di « medicinali » - Preparati farmaceutici, 72.
- Lavoro - Parità di trattamento fra uomini e donne - Congedo obbligatorio in caso di ingresso di bambino in famiglia adottiva, 65.
- Lavoro - Parità di trattamento fra uomini e donne - Direttiva comunitaria - Norme nazionali di attuazione, 65.
- Lavoro - Parità di trattamento fra uomini e donne - Violazioni del principio - Rimedi giurisdizionali, 65.
- Libera circolazione delle merci - Misure restrittive all'importazione - Tutela della salute - Limiti - Vitamine, 72.

**CORTE COSTITUZIONALE**

- Ricorso in via principale di una regione - Avverso decreto legge - Difetto dei presupposti prescritti - Non deducibilità, 2.

**CORTE DEI CONTI**

- Funzioni giurisdizionali - Pensioni degli impiegati del Banco di Napoli - Non attinenza alle materie di contabilità pubblica, 60.

**CREDITO**

- Cassa depositi e prestiti - Assolve a funzione statale e non regionale, 2.
- Depositi degli enti pubblici presso banche - Determinazione di un tetto - E competenza statale, 1.

**ESPROPRIAZIONE PER PUBBLICA UTILITA**

- Occupazione d'urgenza - Immobile di proprietà dell'Amministrazione espropriante locato a terzi - Possibilità - Illegittimità per sviamento di potere, 110.
- Occupazioni d'urgenza - Occupazioni per esecuzione di opere militari - Protrazione a tempo indeterminato - Risarcimento del danno - Spettanza, 190.
- Terreni destinati alla seconda Università degli studi di Roma - Indennità - Controversia sulla sussistenza del titolo all'indennità aggiuntiva - Giudice competente - È quello dell'opposizione a stima, 184.
- Terreni destinati alla seconda Università degli studi di Roma - Indennità - Deducibilità del valore d'uso del fondo utilizzato da impresa diretto-coltivatrice - Esclusione, 184.
- Terreni destinati alla seconda Università degli studi di Roma - Indennità - Stato delle colture agricole - Epoca di riferimento della stima, 184.

## GIURISDIZIONE CIVILE

- Regolamento - Convenzione di sfalcio d'erba su terreno aeroportuale - Fine primario pubblicistico - Concessione amministrativa - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, 87.

## GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

- Atto impugnabile - Usi civici - Provvedimento del Commissario di reintegra a favore del Comune - Improprietà, 120.
- Avviso d'udienza - Mancata notifica ad Avvocatura Stato - Nullità sentenza - Rimessione al primo giudice, 127.
- Avvocatura dello Stato - Costituzione in giudizio - Comparizione in camera di consiglio - Atto formale di costituzione - Non necessarietà, 127.
- Avvocatura dello Stato - Notifica della sentenza - Notifica all'Amministrazione - Inidoneità a far decorrere termine impugnativa, 127.
- Esecuzione del giudicato - Domande nuove - Rivalutazione ed interessi - Inammissibilità, 123.
- Interruzione del processo - Morte del difensore - Conoscenza effettiva e conoscenza legale dell'evento - Fattispecie, 114.
- Interruzione del processo - Riassunzione - Prosecuzione volontaria - Deposito della procura al nuovo difensore - Istanza di fissazione di udienza, 114.
- Ricorso - Notificazione - Persona convivente - Non veridicità della circostanza - Irritualità, 122.

## IMPIEGO PUBBLICO

- Blocco delle assunzioni - Estesi anche al personale delle U.S.L. - Legittimità costituzionale - Potere di derogare al blocco - Per le U.S.L. spetta alle regioni, 3.
- Concorso per segretario principale - Titolo di studio - Diploma di geometra - Inidoneità, 121.

- Disciplina requisiti accesso - Deroghe a divieto discriminazione donne - Ammissibilità - Necessità norme regolamentari - Illegittimità bando concorso implicitamente discriminatorio, 126.
- Donne - Atti discriminatori - Associazioni sindacali - Legittimazione a ricorrere per delega, 125.
- Donne - Provvedimenti discriminatori - Giurisdizione amministrativa anche per azioni cautelari, 125.
- Passaggio di carriera - Qualifica acquisita in altre amministrazioni - Inidoneità, 121.
- Rapporto a tempo determinato - Trasformazione in rapporto a tempo indeterminato - Esclusione, 122.
- Requisiti necessari - Natura pubblicistica dell'Ente datore di lavoro - Inserimento reale nell'apparato organizzativo dell'Ente - Obbligo atto formale di nomina - Non sussiste, 83.

## IMPRESA

- Brevetti - Invenzioni industriali - Brevetti e modelli di utilità - Alternatività - Protezione cumulativa - Esclusione, 95.

## LAVORO

- Rapporto - Comando e distacco - Temporaneità - È requisito - Persistenza dell'interesse del distaccante - È sufficiente, 89.
- Rapporto - Trasferimento di azienda - Mancato trasferimento di organizzazione aziendale - Prosecuzione del rapporto di lavoro - Esclusione - Fattispecie, 89.

## LOCAZIONE

- Immobili adibiti ad attività commerciali - Indennità per la perdita dell'avviamento - Commisurazione - Al canone corrente di mercato - Legittimità costituzionale - Limite, 46.

## OBBLIGAZIONI

- Prestazione d'opera intellettuale - Compenso - Liquidazione - Criteri, 92.

## OPERE PUBBLICHE

- Esecuzione - Concessionario di opera pubblica - Obbligazioni preordinate alla esecuzione dell'opera - Responsabilità nei confronti dei terzi, 182.
- Esecuzione - Delegazione amministrativa - Soggetti - Delegatario soggetto privato - Esclusione, 182.
- Impianti sportivi - Trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative per lavori pubblici di interesse regionale - Parere del CONI per progetti e impianti sportivi - Permanente necessità, 124.

## PROCEDIMENTO CIVILE

- Doppio grado di merito - Tutela costituzionale - Esclusione, 98.
- Notificazione - Incertezza assoluta sulla data - Errore materiale riconoscibile - Nullità - Non sussiste, 92.
- Rappresentanza in giudizio della P.A. - Funzionari incaricati - Onorari di avvocato e competenze procuratorie - Spettanza - Esclusione, 98.
- Ricorso principale nel merito - Ricorso incidentale condizionato - Questioni pregiudiziali di rito o di merito - Ammissibilità, 83.
- Spese processuali - Compensazione - Questione di merito - Insindacabilità in cassazione, 92.

## REATO

- Reati finanziari - In materia di imposte sui redditi e di IVA - Oblazione - Inapplicabilità dell'art. 162 bis cod. pen., 197.
- Reati valutari - Documenti acquisiti in perquisizione domiciliare effettuata dalla magistratura elvetica su rogatoria di quella italiana ai sensi Convenzione Europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959, in relazione a procedimento per reato di bancarotta - Utilizzazione in altro procedimento per reato valutario - Legittimità, 195.
- Reati valutari - Non sono reati fiscali - Convenzione Europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 - Applicabilità, 195.

## REGIONI

- Agricoltura - Forestazione e rimboscimento - È compresa nella materia agricoltura, 3.
- Depositi delle regioni presso banche - Determinazione di tetti - Potere del Ministro del Tesoro - Deve essere circoscritto dalla legge, 1.
- Finanza regionale - Conti correnti delle regioni presso la tesoreria dello Stato - Carattere infruttifero - Legittimità costituzionale, 2.
- Finanza regionale - Fondi per il servizio sanitario - Accreditamento presso la tesoreria dello Stato - Legittimità costituzionale, 1.
- Finanza regionale - Tetto alla spesa regionale complessiva - Contrasta con autonomia finanziaria delle regioni, 2.
- Finanza regionale e locale - Imposizione del parametro « tetto programmato di inflazione » - Legittimità costituzionale, 2.
- Potestà legislativa regionale - Nei settori trasferiti a comuni e province - Sussiste, 2.
- Regioni a statuto speciale e Province di Trento e di Bolzano - Funzione statale di indirizzo e coordinamento - Presupposti, 52.
- Trasporti pubblici di interesse regionale - Spese relative - Non possono essere poste a carico della regione se « di interesse nazionale », 2.

## SANZIONI AMMINISTRATIVE

- Depenalizzazione - Giudizi di opposizione ad ingiunzione - Pendenza prima della legge n. 689 del 1981 - Normativa anteriore - Applicabilità, 98.
- Depenalizzazione - Giudizio di opposizione ad ingiunzione - Natura - Poteri del giudice - Limiti generali della legge abolitiva del contenzioso - Applicabilità, 98.

## TRIBUTI ERARIALI DIRETTI

- Accertamento - Redditi fondiari - Catasto - Avviso di classamento - Motivazione - Requisiti, 161.

- ILOR - Assegnazione del gettito allo Stato - Non contrasta con autonomia finanziaria delle regioni, 2.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenze - Intento di speculazione - Accertamento - Deducibilità nel giudizio di terzo grado, 136.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Intento di speculazione - Criteri di determinazione, 136.
- Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Redditi prodotti in Italia - Confezionamento in Italia di materie provenienti dall'estero - Sono tali - Successiva vendita all'estero dei prodotti finiti - Irrilevanza, 153.
- Imposta sulle società - Condono - Riferimento all'ultimo imponibile definito - Agevolazione prevista in legge successiva - Irrilevanza ai fini del condono, 159.
- Royalties corrisposte a soggetto estero - Classificazione tra i redditi di impresa - Quando il soggetto estero è impresa, 163.

#### TRIBUTI ERARIALI INDIRECTI

- Imposta di registro - Agevolazione per costruzione di case di abitazione non di lusso - Area edificabile - Nozione, 132.
- Imposta di registro - Permuta - Convenzione di reciproca deroga alle distanze legali - È tale, 132.
- Imposte doganali - Prescrizione - Costituzione di parte civile contro più imputati - Passaggio in giudicato della sentenza per alcuni e impugnazione di altri - Estensione dell'effetto interruttivo a tutti gli imputati - Esclusione, 155.
- Imposte doganali - Prescrizione - Procedimento penale contro più imputati - Impugnazione di sentenza di condanna di alcuni soltanto - Possibile effetto estensivo - Influenza sul corso della prescrizione verso l'imputato non impugnante - Esclusione, 155.

#### TRIBUTI IN GENERE

- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Alternatività - Identità di oggetto - Diversità dei procedimenti - Illegittimità costituzionale - Manifesta infondatezza, 136.
- Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Valutazione estimativa - Questioni relative all'esistenza del cespite, 135.
- Contenzioso tributario - Soggetto rimasto estraneo al processo tributario - Decisione della commissione tributaria - Non è vincolante agli effetti penali, 43.

#### URBANISTICA

- « Jus aedificandi » - Limiti - Concessioni edilizie - Doverosità, 40.
- Opere abusive - Provvedimento del Sindaco applicativo di sanzione pecuniaria - Identità sanzione rispetto ad altra annullata in sede giurisdizionale - Legittimità, 123.
- Opere abusive - Provvedimento del Sindaco applicativo di sanzione pecuniaria - Valutazione dell'U.T.E. del valore delle opere - Necessità notifica precedente o contestuale, 123.
- Opere abusive - Valutazione dell'U.T.E. - Determinazione del valore in base al costo - Legittimità per manufatti particolari, 123.
- Piano Regolatore - Vincoli preordinati all'espropriazione - Limite quinquennale, 121.

#### USI CIVICI

- Procedimento di legittimazione - Provvedimento del Commissario di reintegra a favore del Comune - Legittimità - Immediata esecutività, 120.
- Provvedimento del Commissario di reintegra a favore del Comune - Forma di sentenza - Giudizio inesistente - Illegittimità per travisamento dei fatti, 120.

# INDICE CRONOLOGICO DELLA GIURISPRUDENZA

## GIURISDIZIONI CIVILI

### CORTE COSTITUZIONALE

22 ottobre 1982, n. 162 . . . . .	<i>pag.</i>	1
5 maggio 1983, n. 127 . . . . .	»	40
28 luglio 1983, n. 247 . . . . .	»	43
6 ottobre 1983, n. 300 . . . . .	»	46
11 ottobre 1983, n. 307 . . . . .	»	2
15 dicembre 1983, n. 340 . . . . .	»	52
19 gennaio 1984, n. 1 . . . . .	»	60

### CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE

26 ottobre 1983, nella causa 163/82 . . . . .	<i>pag.</i>	65
30 novembre 1983, nella causa 227/82 . . . . .	»	72

### CORTE DI CASSAZIONE

Sez. I, 9 agosto 1983, n. 5318 . . . . .	<i>pag.</i>	132
Sez. Un. 13 ottobre 1983, n. 5960 . . . . .	»	135
Sez. Un., 15 ottobre 1983, n. 6051 . . . . .	»	83
Sez. I, 18 ottobre 1983, n. 6115 . . . . .	»	153
Sez. Un., 21 ottobre 1983, n. 6175 . . . . .	»	87
Sez. I, 24 ottobre 1983, n. 6252 . . . . .	»	155
Sez. I, 3 novembre 1983, n. 6474 . . . . .	»	182
Sez. Lav., 5 novembre 1983, n. 6544 . . . . .	»	89
Sez. Un., 10 novembre 1983, n. 6671 . . . . .	»	184
Sez. I, 12 novembre 1983, n. 6740 . . . . .	»	159
Sez. I, 17 novembre 1983, n. 6854 . . . . .	»	161
Sez. I, 24 novembre 1983, n. 7027 . . . . .	»	190
Sez. Un., 30 novembre 1983, n. 7187 . . . . .	»	163
Sez. Lav., 2 dicembre 1983, n. 7220 . . . . .	»	90
Sez. Lav., 14 dicembre 1983, n. 7374 . . . . .	»	92
Sez. I civ., 15 dicembre 1983, n. 7398 . . . . .	»	95
Sez. I civ., 15 dicembre 1983, n. 7409 . . . . .	»	98

*GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVE*

## CONSIGLIO DI STATO

Ad. Plen., 19 luglio 1983, n. 21 . . . . .	<i>pag.</i> 110
Ad. Plen., 10 ottobre 1983, n. 24 . . . . .	» 114
Sez. IV, 13 ottobre 1983, n. 710 . . . . .	» 120
Sez. IV, 27 ottobre 1983, n. 742 . . . . .	» 121
Sez. IV, 27 ottobre 1983, n. 744 . . . . .	» 121
Sez. V, 30 settembre 1983, n. 405 . . . . .	» 122
Sez. V, 30 settembre 1983, n. 412 . . . . .	» 122
Sez. V, 10 ottobre 1983, n. 430 . . . . .	» 123
Sez. V, 19 ottobre 1983, n. 456 . . . . .	» 123
Sez. V, 28 ottobre 1983, n. 506 . . . . .	» 124
Sez. VI, 24 settembre 1983, n. 683 . . . . .	» 125
Sez. VI, 24 settembre 1983, n. 686 . . . . .	» 125
Sez. VI, 31 gennaio 1984, n. 37/84 . . . . .	» 127

*GIURISDIZIONI PENALI*

## CORTE DI CASSAZIONE

Sez. III penale, 24 novembre 1983, n. 1911 . . . . .	<i>pag.</i> 195
--	-----------------

## TRIBUNALE DI ALESSANDRIA

Sez. I pen., 16 dicembre 1983 (ord.) . . . . .	<i>pag.</i> 197
--	-----------------

**PARTE SECONDA**  
**INDICE DELLA LEGISLAZIONE**

*Questioni* . . . . . pag. 1

**LEGISLAZIONE**

**QUESTIONI DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE**

I. - *Norme dichiarate incostituzionali* . . . . . pag. 18  
II. - *Questioni dichiarate non fondate* . . . . . » 18  
III. - *Questioni proposte* . . . . . » 18

**PARTE PRIMA**



# GIURISPRUDENZA

---

SEZIONE PRIMA

## GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

I.

CORTE COSTITUZIONALE, 22 ottobre 1982, n. 162 - Pres. Elia - Rel. Bucciarelli Ducci - Regione Liguria (avv. Romanelli e Acquarone), Provincia di Trento (avv. Guarino), Provincia di Bolzano (avv. Guarino), Regione Sardegna (avv. Guarino), Regione Sicilia (avv. Fazio), Regione Veneto (avv. Berti e Viola), Regione Trentino-Alto Adige (avv. Pace), Regione Toscana (avv. Predieri), Regione Emilia-Romagna (avv. Predieri), Regione Piemonte (avv. Predieri) c. Pres. Cons. Ministri (avv. Stato Vittoria).

**Regioni - Finanza regionale - Fondi per il servizio sanitario - Accredimento presso la tesoreria dello Stato - Legittimità costituzionale.**

(Cost., artt. 117, 118 e 119; statuto Trentino-Alto Adige, art. 4; legge 30 marzo 1981, n. 119, art. 35).

**Credito - Depositi degli enti pubblici presso banche - Determinazione di un tetto - È competenza statale.**

(Cost., art. 119; legge 30 marzo 1981, n. 119, art. 40).

**Regioni - Depositi delle regioni presso banche - Determinazione di tetti - Potere del Ministro del Tesoro - Deve essere circoscritto dalla legge.**

(Cost., art. 119; legge 30 marzo 1981, n. 119, art. 40).

*Non contrastano con gli artt. 117, 118 e 119 Cost., né con lo Statuto per il Trentino-Alto Adige, disposizioni che prevedano l'accREDITAMENTO su conti correnti fruttiferi presso la tesoreria centrale dello Stato, intestati alle regioni (o alle province di Trento e Bolzano), dei fondi per il servizio sanitario nazionale.*

*Attiene alla disciplina del credito, materia di competenza statale, la determinazione dell'ammontare massimo delle giacenze che taluni enti pubblici possono mantenere presso aziende di credito.*

*Contrasta con l'art. 119 Cost. la disposizione che, senza prestabilire limiti o criteri, attribuisce al Ministro del Tesoro il potere di determinare con proprio decreto la percentuale o il livello massimo delle disponibilità delle regioni (o delle province di Trento e Bolzano) presso le aziende di credito incaricate del servizio di tesoreria.*

## II.

**CORTE COSTITUZIONALE**, 11 ottobre 1983, n. 307 - *Pres. Elia - Rel. De Stefano e Paladin - Regione Lombardia e Regione Emilia-Romagna (avv. Onida), Regione Liguria (avv. Pericu) e Presidente Consiglio dei Ministri (avv. Stato Vittoria).*

**Regioni - Finanza regionale - Tetto alla spesa regionale complessiva - Contrasta con autonomia finanziaria delle regioni.**

(Cost., art. 119; d.l. 22 novembre 1981, n. 786, art. 26; l. 26 aprile 1983, n. 130, art. 4).

**Regioni - Finanza regionale - Conti correnti delle regioni presso la tesoreria dello Stato - Carattere infruttifero - Legittimità costituzionale.**

(Cost., art. 119; l. 26 aprile 1983, n. 130, art. 10).

**Tributi erariali diretti - ILOR - Assegnazione del gettito allo Stato - Non contrasta con autonomia finanziaria delle regioni.**

(Cost., art. 119; d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, artt. 28 e 29; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 28).

**Commercio - Camera di commercio - Esercizio di funzioni amministrative - Potestà legislativa delle regioni - Sussistenza.**

(Cost., artt. 117 e 119; d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, art. 34; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 29).

**Corte Costituzionale - Ricorso in via principale di una regione - Avverso decreto legge - Difetto dei presupposti prescritti - Non deducibilità.**

(Cost., art. 77; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55).

**Regioni - Potestà legislativa regionale - Nei settori trasferiti a comuni e province - Sussiste.**

(Cost., art. 117; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 8 e 8 bis).

**Regioni - Finanza regionale e locale - Imposizione del parametro « tetto programmato di inflazione » - Legittimità costituzionale.**

(Cost., art. 119; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 8 e 8 bis).

**Credito - Cassa depositi e prestiti - Assolve a funzione statale e non regionale.**

(Cost., artt. 119 e 128; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 5).

**Comuni - Comunità montane - Non sono enti dipendenti dalle regioni.**

(Cost., artt. 117 e 119; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, artt. 11 e 16).

**Comuni - Uffici e funzioni di stato civile - Sono funzioni statali.**

(Cost., art. 117; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 27).

**Regioni - Trasporti pubblici di interesse regionale - Spese relative - Non possono essere poste a carico della regione se « di interesse nazionale ».**

(Cost., artt. 81, 117 e 119; d.l. 28 febbraio 1983, n. 55, art. 31).

**Impiego pubblico - Blocco delle assunzioni - Estesi anche al personale delle U.S.L. - Legittimità costituzionale - Potere di derogare al blocco - Per le U.S.L. spetta alle regioni.**

(Cost., artt. 97 e 117; l. 26 aprile 1983, n. 130, art. 9).

**Regioni - Agricoltura - Forestazione e rimboschimento - E compresa nella materia agricoltura.**

(Cost., art. 117; l. 26 aprile 1983, n. 130, art. 20).

*Contrasta con l'autonomia finanziaria delle regioni (artt. 117, 118 e 119 Cost.) la disposizione la quale — anziché limitarsi a regolare l'afflusso dei mezzi finanziari verso le tesorerie delle regioni in funzione dell'effettivo ed immediato fabbisogno di cassa — ponga un ulteriore diverso vincolo globale, consistente nella indisponibilità — al raggiungimento di un « tetto » annuale fissato per il complesso dei prelevamenti — di somme di pertinenza regionale (anche se depositate presso la tesoreria centrale dello Stato) necessarie per l'effettuazione di spese in precedenza regolarmente deliberate ed impegnate, nonché inserite nei prescritti preventivi trimestrali di cassa.*

*Non contrasta con l'autonomia finanziaria delle regioni la disposizione che stabilisce il carattere infruttifero dei conti correnti, liberi o vincolati, aperti a favore delle regioni presso la tesoreria centrale dello Stato.*

*L'art. 119, secondo comma, Cost. delinea un modello dal quale non derivano vincoli di carattere specifico, che impongano al legislatore statale di attribuire alle regioni determinati tributi o quote di tributi erariali, o che rendano irreversibili le scelte in precedenza operate. Il rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce che il legislatore statale modifichi, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, impedendo così alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni. Non contrastano con l'art. 119 Cost. le disposizioni che « sostituiscono » un tributo proprio (nella specie, proprio pro-quota) delle regioni (la ILOR) con uno strumento di finanza derivata.*

*Se ed in quanto difetti un'apposita legislazione locale (come si verifica tutt'ora in varie regioni), le camere di commercio possono effettuare i loro interventi in ogni campo già rientrante nella competenza camerale; ciò non ostacola l'esercizio della potestà legislativa regionale sia per indirizzare gli interventi delle camere, sia per incidere sulle premesse dalle quali dipende la stessa spettanza o la sfera di applicazione dei « diritti annuali ».*

*Le regioni non possono impugnare un decreto legge adducendo un preteso difetto dei presupposti giustificativi costituzionalmente prescritti,*

*tale difetto di per sé non concretando una invasione delle attribuzioni loro garantite.*

*Le regioni conservano la loro potestà legislativa nei settori relativi a funzioni già regionali trasferite a comuni e province mediante il d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, in quanto « funzioni amministrative... di interesse esclusivamente locale » (art. 118 Cost.).*

*Non è irragionevole agganciare la percentuale di incremento dei trasferimenti alla finanza regionale e/o locale al tasso programmato di inflazione. E comunque, nel valutare se i limiti alla spesa regionale siano tali da compromettere l'autonomia finanziaria delle regioni, va tenuta presente la complessiva sufficienza delle entrate di queste.*

*La Cassa depositi e prestiti è un apparato strumentale destinato ad assolvere una funzione — l'esercizio del credito ai comuni e alle province — statale e non regionale: ciò peraltro non significa che debbano essere trascurati i programmi regionali di sviluppo, là dove essi siano entrati in vigore e nella misura in cui possano incidere sulla concessione dei mutui in questione.*

*Le comunità montane sono enti locali autonomi assimilabili agli enti territoriali minori, e non enti dipendenti dalle regioni; pertanto, il legislatore statale può, anche senza coinvolgere le regioni, emanare norme in tema di « spese di gestione » di dette comunità ed assegnare ad esse, a tal titolo, contributi o finanziamenti.*

*Lo Stato è l'effettivo titolare degli interessi pubblici in materia di (ordinamento e buon andamento dello) « stato civile »; connessa ed accessoria a tale materia è la formazione professionale degli ufficiali di stato civile. Il divieto di intervento statale contenuto nell'art. 41, comma secondo del d.P.R. n. 616 del 1977, subisce per ciò deroghe e limiti aggiuntivi a quelli, da detto articolo, esplicitamente previsti.*

*Lo Stato non può disporre del gettito dei tributi « propri » delle regioni per fronteggiare spese di interesse nazionale; esso può invece autorizzare le regioni a contribuire con risorse proprie a delle spese. Contrasta pertanto con gli artt. 117 e 119 Cost. (nonché contro l'art. 81 Cost.), l'art. 31, primo comma, del d.l. 28 febbraio 1983, n. 55 (provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983), convertito con modificazioni, in legge 26 aprile 1983, n. 131, nella parte in cui prevede che, per il definitivo equilibrio delle gestioni delle aziende locali di trasporto, le regioni sono tenute — anziché facoltizzate — a provvedere mediante l'integrazione della eventuale differenza tra la quota regionale derivante dalla ripartizione del Fondo nazionale trasporti per l'anno 1983 e la somma delle erogazioni effettuate allo stesso titolo alle aziende nel 1982, nonché nella parte in cui prevede che a questa integrazione le regioni devono necessariamente fare fronte con il maggior gettito dei tributi propri.*

*Lo Stato può disporre il blocco — purché circoscritto entro limiti temporali ragionevoli — delle assunzioni nelle unità sanitarie locali, ma non anche avocare a sé il potere di derogare a tale blocco, in particolari casi di necessità; tale potere può peraltro essere disciplinato da atti governativi di indirizzo e coordinamento.*

*Lo Stato non può curare direttamente la realizzazione di progetti di «forestazione», posto che le attività di produzione forestale e di rimboschimento sono comprese nella materia «agricoltura e foreste» attribuita alle regioni.*

#### I.

(*omissis*) Con otto ricorsi le Regioni Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Liguria, Trentino-Alto Adige e le Province autonome di Trento e di Bolzano impugnano l'art. 35 della legge 30 marzo 1981, n. 119, che contiene una serie di prescrizioni con le quali si disciplinano i modi con cui vengono finanziate le unità sanitarie locali, le modalità attraverso le quali esse potranno usufruire del finanziamento loro accordato e l'organizzazione del relativo servizio di tesoreria. (*omissis*)

(*omissis*) Il nuovo sistema viene ora impugnato per illegittimità costituzionale dalle Regioni Piemonte, Toscana, Emilia-Romagna, Veneto e Liguria, che, richiamandosi alla sentenza di questa Corte n. 155/1977, denunciano la menomazione della loro autonomia finanziaria che tale sistema comporterebbe, giacché le priverebbe dell'autonomia decisionale sui flussi di cassa, onerandole di un compito di ripartizione dei fondi tra le unità sanitarie locali, senza alcuna possibilità di controllo della loro gestione.

Sostengono le cinque Regioni a statuto ordinario che l'art. 35 violerebbe in particolare: l'art. 117 Cost., per cui spetta alle Regioni la competenza di emanare norme legislative in materia di assistenza sanitaria «nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato»; l'art. 118, che conferisce alle Regioni le funzioni amministrative in materia sanitaria; l'art. 119, che riconosce alle Regioni l'autonomia finanziaria.

Nessuna delle questioni proposte dalle cinque Regioni a statuto ordinario è fondata.

Invero il sistema di accreditamento delle risorse per il funzionamento del servizio sanitario nazionale, disciplinato dall'art. 35, prevede che tale accreditamento avvenga mediante conti correnti fruttiferi aperti in favore delle Regioni presso la Tesoreria centrale anziché mediante versamento diretto alle Regioni stesse. A tale sistema, diretto a coordinare la finanza regionale con quella statale, il legislatore ha già fatto ricorso in altre occasioni, quando ha stabilito specifici programmi di sviluppo. Ad esempio nei dd.ll. 13 agosto 1975, nn. 376 e 377, convertiti nelle leggi 16 ottobre 1975, nn. 492 e 493 (rispettivamente artt. 20 e 21), si è previsto

che i contributi assegnati alle Regioni venissero versati in conti correnti aperti presso la Tesoreria centrale dello Stato e che i prelievi venissero attuati a richiesta delle Regioni sulla base di relazioni indicative dei fabbisogni. Le stesse modalità sono state previste in tema di coordinamento degli interventi pubblici in vari settori dell'economia agricola (legge 27 dicembre 1977, n. 984, art. 17).

Tale meccanismo non viola l'autonomia costituzionale garantita alle Regioni, in quanto resta integro il potere di ripartire le risorse finanziarie disponibili tra le diverse destinazioni.

La legge istitutiva del servizio sanitario nazionale (legge 23 dicembre 1978, n. 833) prevede all'art. 51 il relativo finanziamento attraverso l'apposito fondo, determinato annualmente con la legge di approvazione del bilancio dello Stato. Tale fondo viene ripartito tra tutte le Regioni con delibera del CIPE (Comitato interministeriale per la programmazione economica), su proposta del Ministro della sanità e sentito il Consiglio sanitario nazionale. All'inizio di ogni trimestre le quote così ripartite vengono trasferite alle Regioni con provvedimenti dei Ministri del tesoro e del bilancio. Spetta poi alla Regione il compito di ripartire tra le unità sanitarie locali la quota ad essa assegnata per le spese correnti, sulla base di parametri numerici che devono essere determinati con legge regionale; sentiti i Comuni; mentre per la quota destinata alle spese in conto capitale, la Regione provvede sulla base delle indicazioni formulate dal piano sanitario nazionale.

Alla luce di tale normativa l'intervento della Regione si esplica all'atto della ripartizione delle risorse tra le unità sanitarie locali, effettivi organi di erogazione dei servizi e perciò della spesa e destinatarie necessarie delle quote assegnate alle Regioni. Tale intervento decisionale non è minimamente intaccato dal meccanismo previsto dall'impugnato art. 35, il quale rispetta pienamente il potere che le Regioni hanno di ripartire le risorse del fondo loro assegnate fra le varie unità sanitarie locali, a seconda delle loro esigenze finanziarie, che a loro volta vengono valutate discrezionalmente dalle Regioni con autonomo provvedimento, senza alcun controllo o interferenza da parte dello Stato che ne possa condizionare l'autonomia. La norma impugnata, pertanto, non viola la sostanziale sfera di competenza che spetta alle Regioni quanto alle occorrenze locali ed alla distribuzione territoriale delle risorse.

Certamente l'art. 35 ha l'effetto di limitare la redditività delle somme corrispondenti assegnate alle Regioni per il funzionamento del servizio sanitario, ma si tratta di un effetto privo di implicazioni costituzionali, non riguardando l'autonomia finanziaria, in quanto potestà di gestione autonoma delle risorse, che è oggetto del principio costituzionale sancito dall'art. 119. Nel caso in esame tale potestà di gestione, riferita alle risorse assegnate alle Regioni per il servizio sanitario, è pienamente

rispettata quando ne viene assicurata loro la piena disponibilità, nel senso di poterne effettuare l'autonoma utilizzazione quali che siano le modalità del relativo deposito.

D'altra parte l'aver il legislatore creato un più stretto coordinamento temporale fra il momento del prelievo dalla Tesoreria centrale e il momento della spesa effettuata dagli organi erogatori del servizio sanitario risponde alla esigenza obiettiva, nell'interesse dell'intera comunità nazionale, di un opportuno coordinamento del flusso della spesa sanitaria con quello delle entrate destinate a fronteggiarla. Tale coordinamento infatti si risolve in definitiva in un minor costo per la finanza statale senza per altro apportare alcun danno al funzionamento del servizio sanitario nazionale.

Né vi è violazione dell'art. 118 Cost. nella parte in cui vengono riconosciute alle Regioni le funzioni amministrative in materia sanitaria giacché l'aver regolamentato il modo di accreditamento delle risorse alle unità sanitarie locali nei limiti indicati dalle stesse Regioni non impedisce a queste ultime di esercitare il loro potere di controllo sul funzionamento delle U.S.L., sia sotto il profilo dell'attività che sotto quello dei risultati, già previsto dagli artt. 11 e 51 della legge n. 833/1978.

Non è violato nemmeno l'art. 117 Cost. perché, avendo l'art. 35 prescritto alle U.S.L. che il loro servizio di tesoreria venga affidato ad aziende di credito aventi determinati requisiti, non ha invaso la sfera di competenza delle Regioni ad emanare norme legislative in materia di assistenza sanitaria, giacché tale potestà trova un limite nei principi stabiliti dalle leggi dello Stato; limite che proprio l'art. 35 ha inteso fissare anche per uniformare sul piano nazionale il servizio di tesoreria delle unità sanitarie locali.

Neppure sono fondate le questioni proposte dalla Regione Trentino-Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano in riferimento all'art. 35.

La Regione, in particolare, impugna la norma sostenendo che essa, là dove disciplina l'organizzazione delle U.S.L. sul piano contabile, violerebbe la competenza primaria della Regione ad emanare leggi in materia di enti sanitari ed ospedalieri (con le relative autonome funzioni amministrative), riconosciuta dall'art. 4 n. 7 dello Statuto speciale. Per contro, l'Avvocatura dello Stato replica che le U.S.L. vanno considerate quali strutture operative dei Comuni (in base all'art. 15 della legge n. 833/1978), rientrando pertanto nella competenza legislativa concorrente prevista dall'art. 5 n. 1 del detto Statuto. Ma l'impugnativa regionale va respinta, comunque si qualifichi la competenza spettante alla Regione, quanto all'organizzazione delle U.S.L. Le disposizioni dell'art. 35 trovano infatti fondamento, sia nella già rilevata esigenza di soddisfare

interessi di portata nazionale in tema di spese da sostenere per le prestazioni sanitarie, sia nell'interferenza fra le attribuzioni regionali e l'indiscussa competenza spettante allo Stato in materia di credito.

Quanto alle Province di Trento e Bolzano, esse sostengono in via preliminare che l'art. 35 impugnato non è loro applicabile. Esso, infatti, riproduce — con modifiche — l'art. 8 del d.l. 30 dicembre 1979, n. 663 (convertito nella legge 29 febbraio 1980, n. 33) che viene nel contempo dichiarato espressamente abrogato (comma 10 dell'art. 35). Secondo la tesi sostenuta nei ricorsi, l'art. 8 non avrebbe trovato applicazione per le Province autonome di Trento e Bolzano, per le quali valeva invece l'art. 6 *bis*, aggiunto in sede di conversione, in virtù del quale le Province autonome erano autorizzate a « trattenere » — e non a prelevare — le somme occorrenti per il finanziamento dei servizi sanitari gestiti direttamente. Poiché il citato art. 6 *bis* sarebbe ancora in vigore, per non essere stato abrogato, ne deriverebbe che le quote accreditate alle Province autonome diverrebbero integralmente e immediatamente disponibili per essere poi trasferite alle unità sanitarie secondo le procedure fissate con legge dalle stesse Province.

L'assunto non è fondato, in quanto la nuova normativa sull'accREDITAMENTO delle quote assegnate alle U.S.L. non contrasta con la precedente disciplina in tema di riparto delle quote del fondo sanitario nazionale assegnate alle Province autonome (art. 6 *bis* d.l. n. 663/1979). Rimane salva, infatti, la facoltà delle Province di « trattenere » sulle quote di riparto le somme occorrenti per il finanziamento di servizi e presidi sanitari che esse gestiscono direttamente, ma ciò non impedisce che sia il Ministero del tesoro ad accreditare alle Province stesse, in un conto corrente aperto presso la Tesoreria centrale, le somme loro attribuite per il funzionamento del servizio sanitario. Sarà poi su questo conto corrente che la Provincia effettuerà il prelevamento delle quote ad essa dovute, « trattenendo » le somme da impiegare per i servizi gestiti direttamente dall'amministrazione provinciale e trasferendo su un conto corrente aperto presso la sezione provinciale di tesoreria le somme residue, da destinare alle U.S.L. esistenti nel territorio della Provincia.

Alla luce di tale interpretazione, appare infondata la questione sollevata dalle Province autonome, non essendovi alcuna violazione dell'art. 9, n. 10 dello Statuto delle Province stesse, da parte della norma impugnata. In tema di assistenza sanitaria e ospedaliera le Province autonome hanno, infatti, soltanto una competenza legislativa secondaria, riguardando quella primaria soltanto l'ordinamento degli uffici provinciali. Valgono quindi le stesse considerazioni già svolte a proposito delle questioni sollevate dalle Regioni a Statuto ordinario.

L'altra norma che viene impugnata, con nove dei ricorsi indicati in epigrafe, è l'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119, che detta una serie di prescrizioni sulla contabilità degli enti pubblici. (*omissis*)

Sia le Regioni a Statuto ordinario (Piemonte, Veneto, Toscana ed Emilia-Romagna) sia quelle a Statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino-Alto Adige) impugnano il primo e il quarto comma dell'art. 40 in quanto violerebbero la sfera della loro autonomia finanziaria, sottraendo alle Regioni la possibilità di utilizzare direttamente e immediatamente le somme disponibili presso i rispettivi tesorieri eccedenti il 12 % delle entrate. Inoltre, imponendo di versare alle tesorerie dello Stato le disponibilità eccedenti tale percentuale, la norma denunciata inciderebbe non solo sulle somme provenienti dal bilancio dello Stato, ma anche su quelle provenienti da altre fonti, fra le quali gli stessi proventi propri delle Regioni.

Ancora più lesiva della loro autonomia sarebbe per le stesse Regioni la disposizione dell'ottavo comma, che attribuisce al Ministro la facoltà di determinare la percentuale delle entrate regionali che devono essere fatte affluire alle tesorerie dello Stato in aperto contrasto con il primo comma dello stesso articolo, che determina nel 12 % la soglia oltre la quale si concreta la considerata eccedenza.

La Regione Sardegna impugna anche il quinto comma dell'articolo citato per lo stesso ordine di ragioni, mentre la Regione Trentino-Alto Adige lamenta anche la violazione dell'art. 5 n. 1 dello Statuto speciale dal momento che l'art. 40, obbligando anche i Comuni a limitare le giacenze, invaderebbe la sfera di competenza legislativa — sia pure secondaria — della Regione in tema di ordinamento dei Comuni.

Sotto gli stessi profili impugnano i commi 1, 2 e 5 dell'art. 40 le Province autonome di Trento e Bolzano.

Tutte le questioni sollevate relative all'art. 40 della legge n. 119/1981 sono infondate, ad eccezione di quella riguardante l'ottavo comma (facoltà del Ministro del tesoro di variare con proprio decreto la percentuale massima delle disponibilità di cui è consentito il deposito presso le tesorerie delle Regioni).

Il precetto essenziale, contenuto nell'art. 40, da cui tutti gli altri discendono, è quello che obbliga le aziende di credito a versare nei conti aperti presso le Tesorerie dello Stato le somme depositate presso le aziende stesse dagli enti pubblici (territoriali o meno) con bilanci di una certa importanza, quando tali depositi superino un determinato livello, che viene indicato nel 12 % delle entrate previste dal bilancio di competenza.

La « ratio » della norma — che si inserisce in una precisa direttiva seguita dal legislatore (legge 6 agosto 1966, n. 629; artt. 31 e 32 legge 5 agosto 1978, n. 468; artt. 52 e 55 d.l. 9 luglio 1980, n. 301 e 83-86 d.l.

30 agosto 1980, n. 503) — è di consentire allo Stato il controllo e la regolamentazione della liquidità monetaria e quindi dei flussi della spesa pubblica, che su tale liquidità incidono — com'è noto — in misura determinante. Destinatari del precetto sono, quindi, non solo e non tanto gli enti pubblici, quanto piuttosto le aziende di credito che gestiscono i servizi di tesoreria degli enti stessi.

Si tratta pertanto di stabilire se, nel quadro della ripartizione delle funzioni fra Stato e Regioni delineato dalla Costituzione, compete allo Stato questo potere di controllo e di regolamentazione. La risposta al quesito non può essere che positiva, rientrando certamente tra i poteri di pertinenza statale — come questa Corte ha più volte dichiarato (sentt. 58/1958; 221/1975) — quello della disciplina del credito, strettamente connessa alla stabilità del potere d'acquisto della moneta e quindi ad un interesse che travalica l'ambito regionale coinvolgendo la comunità nazionale.

Poiché parte rilevante della spesa pubblica avviene per il tramite degli enti locali ed istituzionali, non è pensabile che la regolamentazione e il controllo dei relativi flussi possa avvenire senza incidere sulle disponibilità contabili di tali enti. Per mantenere il necessario equilibrio tra il flusso delle risorse prelevate e quello delle spese erogate non si può, infatti, ignorare che l'assegnazione alle diverse persone giuridiche pubbliche di una quota di risorse, congiunta alla inevitabile gradualità delle erogazioni, produce un ristagno di disponibilità, con conseguenze gravemente negative nell'attuale situazione delle pubbliche finanze. È noto in linea generale che mentre lo Stato, attraverso il cui bilancio passano prevalentemente i flussi finanziari, non riesce a sostenere le erogazioni cui è tenuto ed è costretto a ricorrere all'indebitamento a tassi sempre più elevati, taluni enti pubblici possono avere eccedenze di disponibilità di cassa rispetto alle necessità immediate, disponibilità che resterebbero depositate presso le aziende di credito. Diventa, pertanto, un'esigenza fondamentale per lo Stato limitare l'onere derivante dalla provvista anticipata di fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti.

Del tutto funzionale rispetto a tali finalità e rispondente ai principi generali di solidarietà economica e sociale risulta la soluzione adottata dal legislatore di prescrivere alle aziende di credito di trasferire alle Tesorerie dello Stato le eccedenze di cassa degli enti pubblici rispetto alle loro occorrenze immediate.

Alla luce di tali principi la normativa adottata non è lesiva dell'autonomia finanziaria delle Regioni, che va intesa in termini sostanziali, come ha statuito questa Corte con le sentenze 22 dicembre 1977, n. 155 e 9 aprile 1981, nn. 94 e 95. Per la prima di tali decisioni una reale menomazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni si avrebbe sol-

tanto se il meccanismo della giacenza obbligatoria dei fondi presso le Tesorerie dello Stato si prestasse « a venire manovrato in modo da precludere od ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, nelle forme, nelle misure e nei tempi variamente indicati dalla legislazione statale sulla finanza regionale, in attuazione dell'art. 119 Cost. ».

Ora la normativa impugnata non preclude alle Regioni la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa, coordinandolo alle esigenze generali dell'economia nazionale, nel quadro di quella regolamentazione del credito che è dovere peculiare dello Stato.

Come si è osservato a proposito dell'art. 35, anche le disposizioni dell'art. 40 possono certamente comportare una minore redditività delle somme depositate nelle Tesorerie dello Stato rispetto a quella che si avrebbe presso le aziende di credito, ma si tratta di una conseguenza di fatto che non investe aspetti costituzionalmente tutelati, non incidendo sulla autonomia finanziaria delle Regioni.

Se tale è la *ratio* della normativa in esame, del tutto ininfluyente ai fini della disciplina contenuta nei primi tre commi dell'art. 40, è la distinzione tra risorse provenienti dal bilancio dello Stato e risorse proprie delle Regioni, non essendo possibile sul piano tecnico di discriminare la provenienza delle giacenze di cassa eccedenti la percentuale consentita.

Né ha rilievo, alla luce delle finalità perseguite, distinguere tra Regioni a Statuto speciale e Regioni a Statuto ordinario, tutte ugualmente tenute in materia di credito a uniformarsi alla legislazione dello Stato.

Per quanto poi riguarda la denuncia da parte delle Regioni Veneto, Toscana, Piemonte ed Emilia-Romagna — le quali lamentano che il quarto comma dell'art. 40 dispone l'affluenza diretta alle Tesorerie dello Stato delle risorse destinate alle Regioni e provenienti dal bilancio dello Stato stesso — essa non è fondata, essendo del tutto simile a quella già decisa in tal senso da questa Corte con la citata sentenza n. 94 del 1981, che aveva ad oggetto l'analoga disposizione contenuta nell'art. 31 della legge n. 468/1978.

Né risulta fondata la questione sollevata dalla Regione Trentino-Alto Adige nel senso che le somme provenienti dal bilancio dello Stato dovrebbero ritenersi sottratte alla disciplina statale una volta entrate nella disponibilità della Regione. La stessa norma impugnata dispone, infatti, espressamente che essa non si applica alle entrate provenienti dal bilancio dello Stato percepite dalle Regioni a Statuto speciale in base alle rispettive norme statutarie.

Ugualmente infondata è la questione proposta al riguardo dalla Regione Sicilia, in quanto lo stesso quarto comma eccettua espressamente i fondi di cui all'art. 38 dello Statuto regionale, mentre per le altre entrate indicate nel ricorso valgono le stesse considerazioni già svolte da questa Corte nella sentenza n. 95 del 1981, a sostegno del rigetto dell'analoga impugnativa proposta dalla stessa Regione contro il citato art. 31 della legge n. 468/1978.

Ma altrettanto infondata è l'impugnativa dello stesso art. 40, quarto comma, proposta dalla Regione Sardegna, poiché — a differenza di quanto disponeva l'art. 31 della legge 468/1978, dichiarato illegittimo nei confronti della Regione sarda con la sentenza di questa Corte n. 95 del 1981 — la norma impugnata esclude esplicitamente dal suo ambito di applicazione — come si è visto — i fondi destinati alle Regioni a Statuto speciale in base ai rispettivi Statuti.

Né ha fondamento l'argomentazione, ripetuta in alcuni ricorsi, che farebbe discendere l'incostituzionalità del primo, secondo e quarto comma dell'art. 40 da una presunta contraddittorietà dell'intera disciplina, che lascerebbe alle Regioni a Statuto speciale maggiore autonomia di gestione per i fondi provenienti dallo Stato che non per le entrate proprie delle Regioni. Infatti anche le somme provenienti dallo Stato, una volta che siano depositate dalle Regioni presso le aziende di credito (che esercitano per esse il servizio di tesoreria), entrano a far parte di quelle disponibilità complessive di cassa, all'interno delle quali non è più possibile tecnicamente distinguere la provenienza e che sono pertanto complessivamente e indistintamente soggette al limite del 12%. Non sussiste, perciò, la lamentata contraddizione, avendo comunque il legislatore riservato alle Regioni a Statuto speciale un sistema di accreditamento delle risorse provenienti dal bilancio statale meno vincolante di quello previsto per le Regioni a Statuto ordinario, proprio in considerazione della diversa estensione delle rispettive sfere di autonomia.

A diversa conclusione si perviene invece per quanto riguarda la denuncia dell'ottavo comma dell'art. 40.

Va riconosciuta, infatti, alla competenza legislativa dello Stato la regolamentazione della materia del credito, con il conseguente obbligo delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano di adeguarsi a tale regolamentazione — in nome del coordinamento finanziario previsto dal primo comma dell'art. 119 Cost. — anche in quanto essa si riflette sulla competenza regionale riguardante la disciplina dei servizi di tesoreria delle Regioni e delle Province autonome, nonché la stipula delle relative convenzioni con le aziende di credito. Ma è contraddittorio, rispetto alla logica che presiede alle rimanenti disposizioni dello stesso art. 40, la facoltà accordata al Ministro del tesoro di variare con

suo semplice decreto — senza che il legislatore abbia prestabilito in proposito alcun limite ed alcun criterio — la percentuale o il livello massimo delle disponibilità delle Regioni (e delle predette Province) che le aziende di credito possono tenere presso di sé. Una volta che il legislatore ha fissato tale percentuale nella misura del 12 % e nulla ha precisato circa il livello massimo, soltanto per legge o nell'ambito dei limiti e dei criteri indicati dalla legge possono essere variate le scelte legislative in questione, senza violare la riserva di legge della Repubblica, di cui al primo comma dell'art. 119 Cost. (sul punto la sentenza di questa Corte n. 149 del 1981). La questione relativa al comma 8 dell'articolo impugnato è, pertanto, fondata.

## II.

(*omissis*) Con i ricorsi notificati ... la Regione Lombardia impugna l'art. 26, commi secondo e terzo, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, e l'art. 4, commi quinto e sesto, della legge 26 aprile 1983, n. 130.

L'art. 26 del d.l. n. 786 del 1981, al comma secondo (divenuto comma primo per effetto della soppressione del precedente comma, operata in sede di conversione, con modificazioni, in legge 28 febbraio 1982, n. 51), dispone che, per l'anno 1982, « i prelevamenti che le regioni a statuto ordinario possono effettuare dai conti correnti a loro intestati presso la tesoreria centrale dello Stato non possono registrare un aumento superiore al 16 per cento rispetto ai prelevamenti complessivamente effettuati da ciascuna regione nel periodo 1° ottobre 1980-30 settembre 1981, fatte salve le disposizioni di cui al primo comma dell'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119 ». Il comma terzo (secondo, per effetto, come innanzi precisato, della conversione con modificazioni in legge) dello stesso art. 26 prevede che « per comprovate indilazionabili esigenze di singole regioni, il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro per gli affari regionali, può elevare, con propri decreti, il predetto limite del 16 per cento ».

Per il 1983 il comma quinto dell'art. 4 della legge n. 130 del 1983 rinnova il « tetto » ai prelevamenti che le Regioni a statuto ordinario possono effettuare dai conti correnti anzidetti, disponendo che i prelevamenti medesimi « fatte salve le disposizioni di cui al primo comma dell'art. 40 della legge 30 marzo 1981, n. 119... non possono registrare un aumento superiore al 13 per cento rispetto ai prelevamenti complessivamente effettuati da ciascuna regione nell'anno 1982, al netto delle maggiorazioni concesse ai sensi dell'art. 26, secondo comma, del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, maggiorate del 13 per cento ». Ed anche per il 1983 è previsto, dal comma sesto dello stesso art. 4, che

il Ministro del tesoro, su proposta del Ministro per gli affari regionali, possa con propri decreti, « per comprovate indilazionabili esigenze di singole regioni », elevare il predetto limite.

Secondo la ricorrente Regione, tali disposizioni « appaiono illegittime e lesive dell'autonomia finanziaria, di spesa e di bilancio, nonché dell'autonomia programmatica, legislativa ed amministrativa della Regione ».

La questione è fondata. Giova ricordare che questa Corte, a proposito dei conti correnti intestati alle regioni a statuto ordinario presso la tesoreria centrale dello Stato, ha già avuto occasione di avvertire, nella sentenza n. 155 del 1977, che essi non possono legittimamente « trasformarsi in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale: che si presti a venire manovrato in modo da precludere od ostacolare la disponibilità delle somme occorrenti alle Regioni stesse per l'adempimento dei loro compiti istituzionali, nelle forme, nelle misure e nei tempi variamente indicati dalla legislazione statale sulla finanza regionale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione ».

Successivamente la Corte, investita della questione di legittimità costituzionale dell'art. 31 della legge 5 agosto 1978, n. 468, inteso a disciplinare le giacenze di tesoreria delle Regioni, ha nuovamente considerato, nella sentenza n. 94 del 1981, « essenziale... che i conti correnti istituiti presso la tesoreria centrale non si trasformino in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale »; ed ha ritenuto che tale non sia il caso del denunciato art. 31, in quanto esso « non ha di mira le singole misure regionali di spesa, limitandosi a regolare i ritmi di accreditamento dei fondi... dalla tesoreria dello Stato alle tesorerie delle Regioni: per di più precisando che ciò deve svolgersi sulla base ed in conformità alle previste esigenze ed alle accertate disponibilità di cassa delle Regioni, quali desunte appunto dai periodici documenti, indicati nel secondo e terzo comma, provenienti dagli organi responsabili delle Regioni medesime ».

Con la legge 30 marzo 1981, n. 119, si sono accentuati i vincoli relativi alle disponibilità di tesoreria delle regioni a statuto ordinario. L'art. 40, infatti, non soltanto ha confermato, ai commi quarto e quinto, che tutti i fondi provenienti dal bilancio dello Stato e destinati alle regioni devono affluire nei conti ad esse intestati presso la tesoreria dello Stato, subordinando i prelevamenti alla presentazione dei preventivi trimestrali di cassa; ma ha anche introdotto, con il primo comma (esplicitamente fatto salvo dalle disposizioni adesso impugnate), il divieto di mantenere presso aziende di credito disponibilità depositate a qualunque titolo « per un importo superiore al 12 per cento dell'ammontare delle entrate previste dal bilancio di competenza » delle regioni medesime, mentre le somme in eccesso vanno versate nei conti

correnti presso la tesoreria dello Stato. Anche su tale normativa questa Corte si è pronunciata, riconoscendo, con la sentenza n. 162 del 1982, che essa « non preclude alle Regioni la facoltà di disporre delle proprie risorse, nel senso di valutarne discrezionalmente la congruità rispetto alle necessità concrete e di indirizzarle verso gli obiettivi rispondenti alle finalità istituzionali, ma si limita a consentire il controllo del flusso delle disponibilità di cassa ». Occorre, infatti, « mantenere il necessario equilibrio tra il flusso delle risorse prelevate e quello delle spese erogate » ed impedire il formarsi di « un ristagno di disponibilità, con conseguenze gravemente negative nell'attuale situazione delle pubbliche finanze ». È stata, peraltro, con la stessa sentenza, dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'ottavo comma dello stesso art. 40, nella parte in cui attribuiva al Ministro per il tesoro la facoltà di variare con proprio decreto la percentuale o il livello massimo delle disponibilità delle regioni, che le aziende di credito, incaricate del servizio di tesoreria, possono tenere presso di sé. La Corte ha rilevato, infatti, che tale facoltà di variare le scelte legislative, è stata accordata « senza che il legislatore abbia prestabilito in proposito alcun limite ed alcun criterio, violando così la riserva di legge di cui al primo comma dell'art. 119 della Costituzione ».

Dal confronto con la previgente normativa, ed alla stregua della richiamata giurisprudenza di questa Corte, si evince appunto la fondatezza della promossa questione. Le disposizioni impugnate, infatti, non si limitano, come le precedenti, a regolare l'afflusso dei mezzi finanziari verso le tesorerie delle regioni in funzione dell'effettivo ed immediato fabbisogno di cassa, al fine di evitare così, da un lato dannosi ristagni di liquidità presso le aziende di credito e dall'altro più gravosi oneri di interessi a carico dello Stato, costretto ad una « provvista anticipata di fondi rispetto all'effettiva capacità di spesa degli enti » (sentenza n. 162 del 1982). Con esse, invece, è stato introdotto — come deduce la difesa della ricorrente — un ulteriore, diverso vincolo, con il quale s'impedisce alla Regione, una volta che essa abbia raggiunto il « tetto » annuale fissato per il complesso dei prelevamenti, di disporre delle somme necessarie per l'effettuazione di spese a suo tempo regolarmente deliberate ed impegnate nei limiti degli stanziamenti del bilancio regionale di previsione, sebbene il loro tempestivo fabbisogno sia stato già dimostrato dai prescritti preventivi trimestrali di cassa (art. 31, comma secondo, della legge n. 468 del 1978; art. 40, comma quinto, della legge n. 119 del 1981). E ciò, malgrado si tratti di somme che, pur se depositate presso la tesoreria dello Stato, sono ormai di pertinenza regionale. Per di più, il « tetto » imposto ai prelevamenti fa riferimento a parametri (per il 1982, il totale dei prelevamenti effettuati da ciascuna Regione nel periodo 1° ottobre 1980-30 settembre 1981, aumentato del 16 per

cento; per il 1983, il totale dei prelevamenti effettuati da ciascuna Regione nell'anno 1982, aumentato del 13 per cento), che prescindono da qualsiasi concreto rapporto con la struttura e con la gestione del bilancio regionale di competenza per l'anno in corso, con la dimensione delle entrate e delle spese ivi previste, con l'entità dei residui attivi e passivi.

Le denunciate norme vulnerano, pertanto, come lamentato dalla Regione, il principio stesso di autonomia, quale configurata e garantita dagli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione. Né a temperare la lesione può soccorrere la facoltà accordata al Ministro del tesoro, di elevare con propri decreti, su proposta del Ministro per gli affari regionali, i limiti in parola « per comprovate indilazionabili esigenze di singole regioni ». Anche in questa occasione — come già per l'ottavo comma dell'art. 40 della legge n. 119 del 1981, la cui illegittimità costituzionale, come innanzi ricordato, è stata dichiarata dalla sentenza di questa Corte n. 162 del 1982 — il legislatore ha configurato una potestà ministeriale di variare le scelte legislative, senza prestabilire alcun limite ed alcun criterio. Non può, invero, considerarsi all'uopo idoneo il solo generico riferimento ad esigenze di spese, la cui « indilazionabilità », riferita che sia alla fase dell'impegno o a quella del pagamento, soggiace pur sempre alla eventualità di una valutazione diversa, rispetto a quella degli organi regionali istituzionalmente competenti, da parte dell'organo che, nell'ambito di una innegabile discrezionalità, di volta in volta « può » consentire (e quindi anche non consentire) il prelievo in eccedenza rispetto al raggiunto limite. Ne risulta, pertanto, violata, sotto questo profilo, la riserva di legge di cui all'art. 119, comma primo, della Costituzione.

L'Avvocatura dello Stato obietta che le impugnate norme « si inseriscono in un complesso quadro normativo, inteso a contenere, sia nel 1982 che nel 1983, l'espansione della spesa pubblica e, quindi, del disavanzo e del conseguente ricorso al mercato finanziario ». Ma il richiamo ad una finalità d'interesse generale, pur di così precipuo e stringente rilievo, non può di per sé legittimare il ricorso, per il suo perseguimento, a misura di contenimento della spesa pubblica che incidano e vulnerino competenze ed interessi costituzionalmente garantiti. In particolare, per quanto concerne la spesa delle regioni, altre possibilità si offrono al legislatore statale nell'ambito di quel compito, che gli attribuisce l'art. 119 della Costituzione, di coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle province, dei comuni; e la stessa difesa della Regione ricorrente prospetta all'uopo ipotesi diverse di incidenza sulla spesa regionale « per la via maestra della disciplina delle entrate regionali », e cioè nella fase della determinazione dei proventi tributari e delle assegnazioni statali, nonché dei limiti in cui le regioni possono ricorrere al credito.

Per le su esposte considerazioni va, dunque, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 26, commi secondo e terzo (divenuti primo e secondo per effetto della soppressione del primo comma, operata in sede di conversione in legge), del d.l. n. 786 del 1981, convertito con modificazioni in legge n. 51 del 1982, e dell'art. 4, commi quinto e sesto, della legge n. 130 del 1983. Resta, pertanto, assorbito il profilo di illegittimità costituzionale, dedotto dalla Regione ricorrente, per l'asserita disparità di trattamento tra regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale.

L'art. 10, primo comma, della legge n. 130 del 1983 dispone che sono infruttiferi i conti correnti, liberi o vincolati, aperti presso la tesoreria centrale dello Stato. La Regione Lombardia, con il ricorso notificato il 28 maggio 1983, ha promosso questione di legittimità costituzionale di tale norma, nella parte che concerne i conti correnti intestati alle regioni a statuto ordinario, « specie se considerata in correlazione con la disciplina dei prelevamenti da detti conti contenuta nell'art. 4, commi quinto e sesto » della stessa legge. Il carattere infruttifero dei conti comporterebbe, secondo la ricorrente Regione, una diminuzione, in termini reali, dell'entità delle somme di pertinenza regionale depositate nei conti medesimi, e si tradurrebbe perciò in una illegittima compressione dell'autonomia finanziaria e di spesa della Regione, nonché in una violazione dell'obbligo di copertura delle maggiori spese cui la Regione può andare incontro per effetto del divieto di prelevare somme dai conti anzidetti oltre il limite fissato.

La questione non è fondata. Dichiarata con la presente sentenza la illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi quinto e sesto, della legge n. 130 del 1983, resta assorbito il dedotto profilo relativo all'asserita violazione dell'obbligo di copertura di maggiori spese. Né sussiste la denunciata lesione dell'autonomia finanziaria e di spesa della Regione. Invero, una volta garantita alle regioni l'effettiva possibilità di disporre, per le proprie spese, delle somme accreditate, in base alla vigente disciplina, che ne regola il tempestivo flusso dai conti correnti ai tesorieri regionali, secondo il periodico fabbisogno, dimostrato dai preventivi trimestrali di cassa, evitandosi dannosi ristagni di liquidità, la minore o nulla redditività delle somme depositate nelle tesorerie dello Stato, rispetto a quella che si avrebbe presso le aziende di credito, concreta « una conseguenza di fatto che non investe aspetti costituzionalmente tutelati, non incidendo sull'autonomia finanziaria delle Regioni », come già affermato nella richiamata sentenza di questa Corte n. 162 del 1982.

L'art. 28, primo comma, del d.l. n. 786 del 1981, convertito in legge n. 51 del 1982, dispone che « fino al 31 dicembre 1982 l'imposta locale sui redditi continua ad essere applicata con l'aliquota del 15 per cento. Il relativo gettito rimane acquisito al bilancio dello Stato ». Per il suc-

cessivo art. 29 «alle Regioni a statuto ordinario ed alle aziende autonome di soggiorno, cura e turismo istituite nel periodo 1974-80, sono attribuite dall'amministrazione finanziaria, per l'anno 1982, somme di importo pari a quelle spettanti per l'anno 1981 ai sensi dell'art. 33 del d.l. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito, con modificazioni, in legge 23 aprile 1981, n. 153». Per l'anno 1983, l'art. 28, ultimo comma, del d.l. n. 55 del 1983, convertito in legge n. 131 del 1983, dispone che agli stessi enti destinatari siano attribuite «somme di importo pari a quelle spettanti per l'anno 1982 ai sensi dell'art. 29 del d.l. 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51».

La Regione Lombardia, con il ricorso notificato il 29 gennaio 1982, promuove questioni di legittimità costituzionale degli artt. 28, primo comma, e 29 del d.l. n. 786 del 1981, perché lesivi dell'autonomia finanziaria regionale. Secondo la ricorrente, la commutazione di un tributo proprio (*pro-quota*) delle regioni in trasferimento statale, violerebbe l'art. 119 della Costituzione; inoltre, la reiterazione della somma di anno in anno avrebbe finito con il trasformare quella che doveva essere una misura transitoria ed eccezionale in una modificazione permanente del sistema finanziario regionale, accentuandone il contrasto con l'invocato parametro costituzionale. Per di più, la conferma per il 1982 dell'importo delle somme sostitutive dell'ILOR nella stessa misura di quelle corrisposte nel 1981, senza alcuna maggiorazione, avrebbe accentuato il divario tra l'entità dei trasferimenti e il gettito reale dell'ILOR acquisito al bilancio dello Stato. Analoghe considerazioni svolge la Regione Liguria, impugnando, con i ricorsi notificati il 31 marzo ed il 30 maggio 1983, l'art. 28, ultimo comma, del d.l. n. 55 del 1983, per violazione degli artt. 117 e 119 della Costituzione.

La questione non è fondata.

Ben vero che l'art. 1 della legge 16 maggio 1970, n. 281, recante provvedimenti finanziari per l'attuazione delle regioni a statuto ordinario, attribuiva loro, con il secondo comma, il gettito delle imposte erariali sul reddito dominicale e agrario dei terreni e sul reddito dei fabbricati, prevedendone la sostituzione — all'entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione della riforma tributaria — con una quota del gettito derivante da una imposta corrispondente di importo non inferiore al gettito dell'ultimo anno di applicazione delle imposte fondiarie. La legge 9 ottobre 1971, n. 825, di delega legislativa per la riforma tributaria, nel prevedere la istituzione dell'imposta locale sui redditi (ILOR), fissava poi all'art. 4, tra i principi e criteri direttivi cui doveva essere informata la disciplina della nuova imposta, la determinazione dell'aliquota da parte rispettivamente dei comuni, delle province, delle regioni, delle camere di commercio e delle aziende autonome di cura, soggiorno e turismo, l'accertamento a cura dell'amministrazione finanziaria dello

Stato e l'attribuzione diretta del gettito *pro-quota* agli enti suddetti. A tali principi e criteri si uniformava la legge delegata (d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599), istitutiva dell'imposta, con decorrenza dal 1° gennaio 1974. Peraltro, l'art. 19 *bis* del d.l. 29 dicembre 1977, n. 946, aggiunto dalla legge di conversione 27 febbraio 1978, n. 43, disponeva che « sino all'emanazione di nuove norme che regolino la partecipazione delle regioni all'imposta locale sui redditi, per l'anno 1978 sono attribuite dall'amministrazione finanziaria alle regioni a statuto ordinario ... somme sostitutive di importo pari alla quota di loro spettanza, calcolata sulla base delle iscrizioni a ruolo effettuate nell'anno 1977, con una maggiorazione del 10 per cento ». Da allora la « sostituzione » si è ripetuta di anno in anno, con formule pressoché identiche, ma non più precedute dal riferimento alla prevista emanazione di nuove norme. Così, l'art. 11 del d.l. 10 novembre 1978, n. 702, convertito con modificazioni nella legge 8 gennaio 1979, n. 3, ha disposto per il 1979 l'attribuzione di una somma pari a quella del 1978, maggiorata del 10 per cento; l'art. 31 del d.l. 7 maggio 1980, n. 153, convertito con modificazioni nella legge 7 luglio 1980, n. 299, una somma pari a quella del 1979, maggiorata del 20 per cento; l'art. 33 del d.l. 28 febbraio 1981, n. 38, convertito con modificazioni nella legge 23 aprile 1981, n. 153, una somma pari a quella del 1980, maggiorata del 20 per cento. Con le norme di cui è stata ora denunciata la illegittimità costituzionale, l'ammontare delle somme sostitutive è rimasto, invece, fissato, per il 1982 e il 1983, nel *quantum* stabilito per il 1981.

Non v'ha dubbio che il susseguirsi, di anno in anno, di provvedimenti a carattere contingente, in deroga alla disciplina ordinaria, renda quantomai disorganico e provvisorio il quadro attuale della finanza regionale: sicché non può non auspicarsi che si ponga finalmente mano a quella « disciplina delle entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario, coordinata con la regolamentazione delle funzioni e con l'ordinamento finanziario delle regioni stesse, ed imperniata sull'attribuzione diretta e indiretta di tributi e di quote di tributi », la cui esigenza, già avvertita in sede di delega per la riforma tributaria (art. 12, comma secondo, n. 5 della legge n. 825 del 1971), non è stata poi soddisfatta dal legislatore delegato.

Ma non per questo può ritenersi che le denunciate norme abbiano vulnerato l'autonomia regionale. Come osserva l'Avvocatura dello Stato, il comma secondo dell'art. 119 della Costituzione delinea un modello, al quale la disciplina della finanza regionale si deve uniformare nel suo complesso; ma da ciò non derivano vincoli di carattere specifico, che impongano al legislatore statale di attribuire alle regioni determinati tributi o quote di tributi erariali, o che rendano irreversibili le scelte in precedenza operate. In altri termini, quelle stesse « leggi della Repub-

blica », che sono chiamate a prestabilire i tipi dei tributi regionali, possono sostituire le figure inizialmente previste, con altre che meglio si conformino all'ordinamento finanziario generale.

Né l'attribuzione alle regioni dei mezzi finanziari necessari per il perseguimento delle loro finalità è definita dal precetto costituzionale in termini quantitativi; essa va, nel tempo, costantemente adeguata alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, nei limiti della compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme. Il dovuto rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce, pertanto, che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione, ovviamente, che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza, nei limiti anzidetti, fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, impedendo così alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni. Il che non è dedotto nel caso in esame.

Conclusivamente, non appaiono violati dalle denunciate norme gli invocati parametri costituzionali.

L'art. 34, primo comma, del d.l. n. 786 del 1981 prevede, in via permanente, che « a decorrere dall'anno 1982 ed al fine di accrescere gli interventi promozionali in favore delle piccole e medie imprese, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, percepiscono un diritto annuale a carico di tutte le ditte che svolgono attività economica iscritte agli albi e ai registri tenuti dalle predette camere »; mentre i commi successivi disciplinano le misure e le forme di riscossione del diritto stesso. A questa prima serie di disposizioni si ricollega l'art. 29, terzo comma, del d.l. n. 55 del 1983 (integrato dal quarto e dal quinto comma del medesimo articolo) che prescrive l'aumento del « diritto annuale », con deliberazione delle giunte camerale, « da un minimo del 10 per cento ad un massimo del 100 per cento, in relazione all'attività istituzionale ed al programma di intervento promozionale che ciascuna camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura intende effettuare ». L'intera disciplina in questione è stata per altro impugnata dalla Regione Lombardia. Sui più recenti disposti s'è invece concentrata l'impugnativa promossa dalla Regione Emilia-Romagna, mediante i ricorsi notificati nelle stesse date dei due ultimi ricorsi lombardi.

Entrambe le ricorrenti prospettano, comunque, un'unica denuncia di illegittimità costituzionale, affermando che con l'istituzione del « diritto annuale » si sarebbe sostanzialmente ritrasferita alle Camere — in congiunta violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost. — una competenza spettante alle amministrazioni regionali, secondo l'art. 64 del d.P.R. n. 616 del 1977. « L'attribuzione del gettito del diritto annuale alle Camere, e

l'esclusione totale e permanente di ogni ingerenza delle Regioni a riguardo del suo impiego », precluderebbero infatti a questi enti — come si legge nei ricorsi concernenti il d.l. n. 55 e la legge n. 131 del 1983 — l'esercizio delle loro funzioni, « anche sostituendo eventualmente in tutto o in parte alle Camere di Commercio altri strumenti », e la disponibilità delle risorse di cui si discute.

Ma la denuncia è infondata, poiché le norme in esame non riconducono alcuna funzione regionale alla competenza delle camere, né valgono a compromettere la realizzazione delle potestà riservate in materia alle regioni. Per prima cosa, va ricordato che il d.P.R. n. 616 dichiara bensì di competenza regionale — nell'art. 64, primo comma — « le funzioni amministrative attualmente esercitate dalle camere di commercio nelle materie trasferite o delegate dal presente decreto », ma non coinvolge affatto « le funzioni istituzionali e le restanti funzioni amministrative », chiarendo invece — nel secondo comma dello stesso articolo — che esse « saranno esercitate dalle camere di commercio sulla base della legge di riforma dell'ordinamento camerale e del relativo finanziamento »; il che fa escludere — come in sostanza riconoscono anche i ricorsi regionali — che per questa parte si possa ipotizzare una lesione dell'autonomia garantita alle due ricorrenti. Secondariamente, è vero che il « diritto annuale » grava, senza eccezioni, sulle « ditte » svolgenti qualunque tipo di attività economica, che siano iscritte negli albi o nei registri camerale; sicché sembra corretto ritenere — come assumono le difese regionali — che i rispettivi « interventi promozionali » non riguardino solo i settori dell'industria e del commercio, ma alcuni fra gli stessi ambiti di competenza regionale, quali l'agricoltura, l'artigianato, il turismo. Anche in tal senso, però, le norme impugnate vanno coordinate con l'art. 64 del d.P.R. n. 616, il cui terzo comma precisa che le relative funzioni « continuano ad essere esercitate dalle camere di commercio... finché le leggi regionali non disciplineranno la materia ». Se ed in quanto difetti un'apposita legislazione locale (come si verifica tuttora in varie regioni), le camere di commercio possono effettuare i loro interventi in ogni campo già rientrante nella competenza camerale. Ma ciò non ostacola per nulla l'esercizio della potestà legislativa regionale (di cui l'Emilia-Romagna, del resto, ha già fatto un ripetuto uso): sia per indirizzare gli interventi delle camere, sia per incidere sulle premesse dalle quali dipende la stessa spettanza o la sfera di applicazione dei diritti annuali.

In altri termini, il riparto delle competenze, fissato dall'art. 64 del d.P.R. n. 616, non è stato alterato in alcun modo dalle norme impugnate. Esse invece si limitano a finanziare l'attività istituzionale e gli interventi promozionali delle camere di commercio, alla condizione che gli enti medesimi siano ancora competenti nei settori dei quali si tratti, e senza

affatto ampliare le funzioni camerale, al di là di quanto è stato implicitamente previsto nell'art. 117 della Costituzione.

Quanto ai « provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 », il sindacato della Corte deve concentrarsi sulle impugnazioni riguardanti il decreto-legge 28 febbraio 1983, n. 55, come convertito dalla legge 26 aprile 1983, n. 131. Per contro, non possono essere prese in considerazione le singole questioni sollevate dal ricorso della Regione Lombardia, notificato il 31 gennaio 1983, con riferimento al decreto-legge 30 dicembre 1982, n. 952. Tale atto non è stato infatti convertito in legge ed ha pertanto perduto efficacia « sin dall'inizio », come prevede espressamente l'art. 77, terzo comma, della Costituzione. In accoglimento della richiesta avanzata dall'Avvocatura dello Stato e secondo la più recente giurisprudenza della Corte, che a questi specifici effetti non ha operato alcuna distinzione fra i giudizi instaurati in via principale e quelli instaurati in via incidentale, va dunque pronunciata la manifesta inammissibilità di tutte le impugnative promosse mediante il predetto ricorso. Il fatto che il decreto in esame avesse « forza di legge » non toglie, in verità, che l'intero atto in ordine al quale il ricorso era stato ritualmente proposto debba ormai considerarsi — per necessaria ed automatica conseguenza dell'inerzia del Parlamento — come non mai esistito quale fonte di diritto a livello legislativo: il che determina una situazione del tutto peculiare e non inquadrabile negli schemi della cessazione della materia del contendere, di cui la Corte si avvale in diverse fattispecie.

Né osta la circostanza che il comma finale dell'articolo unico della legge n. 131 (sulla medesima linea del soppresso art. 37 del decreto-legge n. 55) stabilisca che « restano validi gli atti e i provvedimenti adottati ed hanno efficacia i rapporti giuridici sorti in applicazione » di tutte le impuginate disposizioni del decreto-legge n. 952. Da un lato, una norma di convalida *ex* art. 77, terzo comma, Cost. non forma un « idoneo equipollente » della legge di conversione (come la Corte ha chiarito nella sentenza n. 59 del 1982). D'altro lato, la previsione conclusiva della legge n. 131 (come già il soppresso art. 37) è stata a sua volta impugnata dalla Regione Lombardia, nonché dall'Emilia-Romagna, mediante i ricorsi notificati il 28 maggio 1983. Ed è unicamente in questi termini che la problematica inerente al decaduto decreto-legge sulla finanza locale può essere dunque affrontata dalla Corte.

Va inoltre dichiarata inammissibile la prima delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Lombardia e dall'Emilia-Romagna, sin dai ricorsi notificati il 30 marzo 1983, circa il decreto-legge n. 55. Entrambe le ricorrenti denunciano, preliminarmente, la violazione dell'art. 77 Cost., in cui sarebbe incorso il decreto medesimo, là dove esso risulta « sostanzialmente riproduttivo » del decaduto decreto n. 952. Ma la

giurisprudenza della Corte è costante (si veda fra le altre, per un caso analogo a quello in esame, la sent. n. 151/1974) nell'affermare — in applicazione dell'art. 2, primo comma, della legge costituzionale n. 1 del 1948 — che le regioni non possono prospettare in via principale vizi insuscettibili di concretare invasioni delle competenze loro garantite. Ed a questa stregua non è dato alle regioni stesse di impugnare un decreto-legge, per il preteso difetto dei presupposti giustificativi costituzionalmente prescritti (anche a tacere del fatto che il decreto medesimo è stato comunque convertito in legge).

Fra le varie questioni relative a determinati provvedimenti per la finanza locale, va considerato anzitutto — nell'ordine testuale — il complesso delle censure rivolte dall'Emilia-Romagna e dalla Lombardia all'art. 8, primo e secondo comma, del decreto-legge n. 55, nonché al comma 2.1 del medesimo articolo ed all'art. 8 *bis*, inseriti all'atto della conversione: tutti vertenti sulla determinazione degli importi che spettano a comuni e province per l'esercizio delle funzioni trasferite dalle regioni agli enti locali, in forza del d.P.R. n. 616 del 1977.

Come giustamente osserva l'Avvocatura dello Stato, il comma 2.1 dell'art. 8 presenta però un contenuto ben diverso da quello proprio dei primi due commi dello stesso articolo, nonché dei due commi dell'articolo 8 *bis*. Infatti, il comma 2.1 impone senz'altro alle regioni di « corrispondere » ai comuni e alle province, entro il 30 giugno 1983, la somma della quale si tratta. Viceversa, i primi due commi dell'art. 8 prescrivono che, entro il 30 aprile 1983, le regioni comunichino agli enti locali interessati l'importo loro spettante; senza di che gli enti stessi « sono autorizzati a prevedere (nei loro bilanci) importi corrispondenti a quelli ricevuti in assegnazione per il 1982, maggiorati del 13 per cento ». Ed analogamente dispongono, circa il 1984 ed il 1985, i due commi dell'art. 8 *bis*.

Ora, la Corte non è chiamata a pronunciarsi sull'intrinseca correttezza di siffatte previsioni dal punto di vista dei principi cui si informa la contabilità pubblica; e, meno ancora, deve valutare gli inconvenienti della finanza regionale e locale, in quanto fondata su trasferimenti dallo Stato o dalle regioni, piuttosto che su proventi propri. Unico oggetto dell'attuale giudizio — nella parte concernente l'art. 8, primo e secondo comma, nonché l'art. 8 *bis* del decreto-legge n. 55 — sono invece i due ordini di motivi esposti nei ricorsi regionali: cioè che tali disposti trascurerebbero, da un lato, la legislazione regionale vigente in materia e, d'altro lato, obbligherebbero le regioni a trasferire le somme in esame, senza ricevere dallo Stato importi adeguati allo scopo.

Ma entrambe le censure si dimostrano infondate. (*omissis*)

Né va condiviso l'assunto che le norme impuginate precludano l'eventualità di una difforme legislazione locale. Sebbene il riferimento all'ipo-

tesi che le regioni « abbiano regolato la materia con loro provvedimenti di legge » non sia testualmente contenuto se non nel comma 2.1 dell'art. 8, esso rimane implicito nell'intero complesso delle disposizioni in esame. Le funzioni già regionali e quindi trasferite a comuni e province mediante il d.P.R. n. 616 del 1977 sono state infatti attribuite agli enti territoriali minori — come viene in più punti precisato dal decreto stesso — in quanto « funzioni amministrative... di interesse esclusivamente locale », ai sensi dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. In tali settori, pertanto, le regioni conservano la loro potestà legislativa; ciò che, del resto, risulta confermato dall'art. 133, primo comma, del d.P.R. n. 616, appunto in tema di « assegnazione di quote aggiuntive » dalle regioni agli enti locali, per assicurare « l'integrale copertura dei nuovi oneri » imposti agli enti medesimi nello svolgimento delle nuove funzioni loro conferite. Ed anche i termini degli obblighi di comunicazione, rispettivamente previsti dal primo comma dell'art. 8 e dal primo comma dell'art. 8 *bis*, presuppongono quindi che faccia difetto una legislazione regionale, dalla quale derivi l'esigenza che le comunicazioni stesse vengano effettuate in tempi diversi.

Le considerazioni or ora svolte valgono pure ad escludere la fondatezza della prima censura concernente il comma 2.1 dell'art. 8: per cui il termine del 30 giugno 1983, previsto da una legge promulgata il 26 e pubblicata il 30 aprile del medesimo anno, sarebbe così breve da porre le regioni nella materiale impossibilità di legiferare in proposito, prima di essere tenute a corrispondere l'importo determinato in modo autoritativo dal legislatore statale. In realtà, non è dal momento dell'entrata in vigore della legge n. 131 del 1983, ma già sulla base del decreto presidenziale n. 616 del 1977, che le regioni avrebbero potuto risolvere per legge il problema in questione. Ed è precisamente la protratta inerzia dei legislatori locali (o di alcuni tra essi) che ha legittimato il Governo e il Parlamento ad intervenire di nuovo sul punto, aggiungendo un altro anello alla catena di provvedimenti con forza di legge, che inizia a partire dalla conversione del decreto-legge 29 dicembre 1977, n. 946, operata dalla legge 27 febbraio 1978, n. 43.

È ben vero che, in una prima fase, la legislazione statale sulla finanza locale aveva disposto che gli importi spettanti ai comuni, quanto alle funzioni già esercitate dalle regioni e ad essi attribuite, fossero sì incrementati annualmente, ma « della stessa percentuale prevista dalle leggi vigenti per l'incremento del fondo comune di cui all'art. 8 della legge 16 maggio 1970, n. 281 » (si veda l'art. 7 del citato d.l. n. 946 del 1977, come modificato dalla legge n. 43 del 1978; e similmente l'art. 16, secondo comma, del decreto-legge 28 febbraio 1981, n. 38, convertito nella legge 23 aprile 1981, n. 153). Soltanto in virtù dell'art. 4 cpv. del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51),

si è stabilito che in mancanza della comunicazione regionale dell'importo loro spettante i comuni e le province fossero comunque « autorizzati a prevedere importi corrispondenti a quelli ricevuti in assegnazione per il 1981, maggiorati del 16 per cento ». E da questo precedente ha preso lo spunto la disposizione dell'art. 8, comma 2.1, del d.l. n. 55, nel prescrivere alle regioni la corresponsione di « un importo pari a quello dovuto per il 1982, aumentato del 13 per cento »: così aggravando senza corrispettivi — secondo i ricorsi dell'Emilia-Romagna e della Lombardia — « le già serie condizioni della finanza regionale », in violazione dell'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita alle regioni stesse.

Ma la maggiorazione del 13 per cento non è censurabile da questa Corte, nei termini in cui l'hanno denunciata le due ricorrenti. Di per se stessa, quella percentuale d'incremento non è affatto irragionevole, tenuto conto del tasso di inflazione programmato per il 1983 e della già ricordata esigenza di assicurare — sull'intero territorio nazionale, in assenza di un'apposita disciplina legislativa locale — l'« integrale copertura » degli oneri venuti a gravare sui comuni e sulle province per effetto del decreto n. 616. Né si può dire che l'entità della corrispondente spesa da prevedere e da fronteggiare nei bilanci delle regioni ordinarie sia tale da compromettere l'autonomia finanziaria regionale, intesa come disponibilità di somme adeguate all'adempimento delle « funzioni normali » spettanti alle regioni stesse (art. 119, secondo comma, Cost.) ed all'effettuazione delle scelte politiche di loro competenza. Su quest'ultimo punto, i ricorsi non contengono neppure l'inizio di una dimostrazione. E fermo comunque rimane che altro è la copertura di un onere ben determinato, come quello derivante dal comma 2.1 dell'art. 8, altro la complessiva sufficienza dei proventi regionali; tanto più che la spesa in questione non va fronteggiata mediante un certo tipo di entrata, appositamente trasferita dallo Stato alla regione, e non va neppure riferita alle sole quote del fondo comune, ma grava sull'intero insieme delle entrate disponibili per l'assolvimento di obblighi del genere (entrate che si sono dilatate a loro volta, come anche le Regioni interessate riconoscono, pur limitandosi a valutare il globale incremento del fondo comune per il 1983 in una percentuale del 9,47 rispetto al fondo 1982). (*omissis*)

L'art. 9 del decreto-legge n. 55 è stato impugnato da tutte le Regioni ricorrenti, sebbene in termini formalmente diversi. Sostanzialmente, però, tutte queste denunce s'impernano sul primo comma, là dove si fissano i criteri sulla base dei quali va suddiviso « l'importo di lire 5.000 miliardi, relativo a mutui da concedersi dalla Cassa depositi e prestiti per l'esercizio 1983, previsto dall'art. 11 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 » (come sostituito dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51). Quarto, sesto, nono e decimo comma dell'art. 9 presuppongono ed integrano, infatti, la generale previsione di cui al primo comma.

Appunto con riferimento al primo comma, tutte le ricorrenti lamentano, cioè, d'essere state escluse dalla definizione e dall'applicazione dei criteri stabiliti per il riparto e l'assegnazione dell'importo in esame, « omettendo il tramite della regione » — come si legge nel ricorso ligure — « nel procedimento di scelta del modo di utilizzazione delle risorse economiche ». Inoltre, le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna rilevano che l'art. 9, primo comma, del d.l. n. 55 non fa più richiamo ai « programmi regionali di sviluppo », diversamente da quanto chiariva in proposito l'art. 9, quinto comma, del d.l. n. 38 del 1981 (come sostituito dalla legge n. 153 del 1981), riguardante anch'esso i criteri di attribuzione dei finanziamenti agli enti locali da parte della Cassa depositi e prestiti; ed in questa omissione ravvisano un ulteriore motivo per dedurre — nel senso illustrato dai ricorsi notificati il 30 marzo 1983 — la congiunta violazione della « competenza legislativa e programmatica della Regione » e del « principio del necessario coordinamento fra finanza statale, regionale e locale, di cui all'art. 119, primo comma, della Costituzione ».

Senonché, la prima censura non si presta ad essere accolta dalla Corte, in quanto il problema di un'eventuale « regionalizzazione » della Cassa depositi e prestiti non può essere affrontato che in sede politica, non già per la via d'un giudizio di legittimità costituzionale. Per contro, in base alla vigente disciplina della Cassa (ivi compresa la recentissima legge di « ristrutturazione » 13 maggio 1983, n. 197, che si limita ad inserire nel consiglio di amministrazione, fra gli « esperti » di cui alla lettera *f* dell'art. 7, un solo rappresentante delle regioni, nominato dal Ministro del tesoro entro una terna presentata dalla Conferenza dei presidenti delle giunte regionali), è fondamentalmente esatto quanto rileva l'avvocatura erariale: ossia che si tratta di un « organo dello Stato ». Per meglio dire, qualunque sia la natura giuridica di tale istituto, non vi è dubbio che la Cassa costituisca un apparato strumentale, destinato ad assolvere — anche nel presente caso — una funzione statale e non regionale: ossia l'esercizio del credito, con specifico riguardo alla concessione di mutui mediante i quali comuni e province possano concretare alcune loro autonome scelte. Ed è pacifico che l'autonomia comunale e provinciale sia garantita dall'art. 128 Cost., pur quando le scelte in questione attingano ad una materia compresa nell'elenco dell'art. 117, sul tipo dei lavori pubblici.

A comprovare l'infondatezza del primo e comune motivo di ricorso, va inoltre ricordato che i criteri di suddivisione dell'importo previsto dall'art. 9, primo comma, eccedono gli ambiti spaziali di ciascuna singola regione, per interessare l'intero territorio nazionale. Con quella disposizione, in altre parole, Governo e Parlamento hanno operato una globale valutazione perequativa degli enti locali e delle loro esigenze, per poi demandare alla Cassa il compito di puntualizzare la valutazione stessa,

effettuando un confronto fra istanze comunali e provinciali che il più delle volte dovrebbe concernere amministrazioni appartenenti a regioni diverse. Ciò assume una particolare evidenza per i primi due criteri, fissati dalle lettere *a* e *b* dell'art. 9, primo comma, i quali contrappongono senz'altro gli «enti locali dei territori del Mezzogiorno» agli «enti locali degli altri territori»; ma il medesimo genere di considerazioni vale anche per la lettera *c*, che riguarda il «finanziamento di opere pubbliche di particolare rilevanza o di interesse sovracomunale eseguite dai comuni, dalle province e dai loro consorzi», senza introdurre alcuna sottodistinzione interessante particolari regioni. E, d'altra parte, pur se la Corte annullasse l'art. 9, primo comma, non cadrebbe certo la generale competenza della Cassa depositi e prestiti, bensì ridiverrebbero applicabili ai mutui in questione i generici criteri già fissati dal legislatore statale circa i finanziamenti da attribuire in tal senso agli enti locali; sicché risulterebbe soddisfatta in minor grado l'esigenza di legalità della pubblica amministrazione, senza che la competenza rivendicata dalle Regioni ricorrenti ne fosse rafforzata od allargata in alcun modo.

Nondimeno, tutto questo non significa che vengano così trascurati i «programmi regionali di sviluppo», là dove essi siano entrati in vigore e nella misura in cui possano incidere sulla concessione dei mutui in esame; e che dunque non valgano, in questo stesso campo, i principi stabiliti dall'art. 11, terzo e quarto comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 («Nei programmi regionali di sviluppo gli interventi di competenza regionale sono coordinati con quello dello Stato e con quelli di competenza degli enti locali territoriali. La programmazione costituisce riferimento per il coordinamento della finanza pubblica»). Non va infatti condiviso l'assunto delle Regioni..., per cui l'art. 9, primo comma, del d.l. n. 55 del 1983 avrebbe implicitamente abrogato (od obliterato) l'art. 9, quinto comma, del d.l. n. 38 del 1981. Al contrario, va tenuto presente che l'art. 9, primo comma, del d.l. n. 38 concerne il finanziamento degli enti locali da parte della Cassa, per tutto «il triennio 1981-83»; ed è in questo arco temporale che va rispettata la previsione del quinto comma, in base alla quale — di norma — «nelle regioni in cui siano stati approvati programmi regionali di sviluppo, gli enti locali, nella individuazione delle opere per le quali richiedere il finanziamento alla Cassa depositi e prestiti, devono riferirsi agli indirizzi programmatici contenuti nei programmi stessi...». Né tale previsione è stata comunque alterata, per effetto del citato art. 11 del d.l. n. 786 del 1981, che si è limitato ad elevare gli importi disponibili nel 1982 e nel 1983, ovvero per effetto della norma impugnata, che anzi fa espresso richiamo all'art. 11 e dunque si collega alla legislazione precedente.

Anche sotto questo aspetto i ricorsi regionali vanno perciò rigettati. E l'infondatezza delle censure mosse al primo comma dell'art. 9 coinvolge

le corrispondenti impugnative del quarto comma (riguardante gli identici criteri di concessione dei mutui per gli esercizi 1984 e 1985), del sesto comma (sui poteri spettanti al Ministro del tesoro quanto ai fondi previsti dal primo comma, lett. *b*), del nono e del decimo comma (nelle parti concernenti le modalità di finanziamento della ferrovia metropolitana di Milano).

Ragioni in parte analoghe a quelle esposte nei riguardi dell'art. 9 inducono la Corte a ritenere non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 11 del d.l. n. 55, rispettivamente sollevate da Lombardia e Liguria. La prima di tali Regioni, infatti, impugna il terzo comma dell'articolo stesso, per cui « le province, d'intesa con i relativi comuni e le comunità montane, sono autorizzate ad assumere mutui per il finanziamento di investimenti di carattere sovracomunale per la tutela dell'ambiente e la difesa del territorio, per il rifornimento idrico, per lo smaltimento dei rifiuti e per le infrastrutture a sostegno dei settori produttivi »: lamentando ancora una volta che ne verrebbe lesa la « competenza programmatica, legislativa e amministrativa della Regione », in ulteriore violazione del coordinamento prescritto dal primo comma dell'art. 119 Cost. La seconda Regione ricorrente chiede invece l'annullamento dell'intero art. 11, ivi comprese — a quanto sembra — le disposizioni iniziali per cui « i comuni singoli od associati e le comunità montane possono deliberare convenzioni dirette ad affidare alla provincia la progettazione e l'esecuzione di opere pubbliche di interesse comunale »; mentre « le province, attraverso i propri uffici, possono prestare assistenza tecnica, a favore dei comuni, delle comunità montane e delle unità sanitarie locali situati nel territorio della circoscrizione provinciale che ne facciano richiesta ». Ma anche la Liguria, nel motivare il ricorso, si limita a ribadire che tali disposti non riservano alla Regione alcuna « partecipazione ai relativi procedimenti di programmazione ».

Per respingere siffatte denunce, basta ora aggiungere che tanto la facoltà di deliberare le convenzioni di cui al primo comma e di prestare l'assistenza tecnica prevista nel comma successivo, quanto l'autorizzazione ad assumere mutui, ai sensi e nei limiti di cui al terzo comma, concorrono a potenziare l'autonomia amministrativa e finanziaria delle province, nonché dei comuni e delle comunità montane che agiscono d'intesa con le amministrazioni provinciali; sicché l'annullamento delle previsioni in esame non farebbe che comprimere l'autonomia medesima, senza affatto arricchire le potestà attribuite alle regioni dagli artt. 117 e 119 Cost. E non si può confondere il problema della legittimità costituzionale dell'art. 11 con il problema dell'efficacia spettante ai programmi regionali di sviluppo: poiché la seconda questione va distintamente affrontata e risolta, considerando in modo puntuale — regione per regione — i singoli indirizzi programmatici dei quali si tratti e la loro eventuale

incidenza sull'esecuzione di opere pubbliche da parte dei rispettivi enti autonomi territoriali.

La sola Regione Liguria impugna altresì l'art. 16 del d.l. n. 55, con particolare riguardo al capoverso, per cui la somma di lire 120 miliardi, determinata dal comma precedente, è parzialmente destinata « alle spese di gestione delle comunità montane da parte del Ministero del bilancio e della programmazione economica mediante assegnazione a ciascuna comunità montana dell'importo di lire trenta milioni, oltre a lire 1.000 per abitante residente nel territorio montano della comunità ». Sul medesimo piano degli artt. 9 ed 11, anche l'art. 16 incorrerebbe, infatti, nel vizio di prevedere « l'assegnazione diretta di finanziamenti alle comunità montane », ignorando del tutto il livello regionale; e la violazione del « ruolo programmatico della regione », implicitamente garantito dagli artt. 117 e 119 Cost., risulterebbe tanto più evidente, dal momento che la legge 23 marzo 1981, n. 93, dispone invece che i fondi destinati allo sviluppo della montagna (in base agli artt. 1, 2 e 5 della legge 3 dicembre 1971, n. 1102) vengano assegnati alle regioni ed alle province autonome di Trento e Bolzano, affinché siano esse a ripartirli fra le varie comunità dei rispettivi territori.

Posta in questi termini, però, l'impugnativa non appare correttamente impostata, poiché non sussiste il preteso contrasto fra la norma in esame e la legge n. 93 del 1981. Altro, in realtà, è lo sviluppo della montagna cui si riferisce l'art. 1, primo comma, della legge n. 93, relativamente al quale l'art. 16 del d.l. n. 55 non introduce alcun elemento di sostanziale novità (ché anzi il primo comma dell'articolo stesso rimanda appunto alla legge predetta, per quanto attiene alle « finalità » da essa indicate e soddisfatte nella sua parte iniziale); ed altro sono « le spese di gestione delle comunità montane », che evidentemente non concernono l'attuazione dei « piani di sviluppo economico-sociale » approntati da ciascuna comunità ed approvati dalle competenti amministrazioni regionali o provinciali, ma si risolvono in una serie di spese correnti, puramente strumentali rispetto al momento della programmazione. Non a caso, le indennità spettanti agli amministratori ed il trattamento del personale tecnico ed amministrativo assunto dalle comunità montane sono già stati distintamente considerati dagli artt. 6 e 7 della legge n. 93, con una disciplina sostanzialmente identica per tutti gli enti in questione. Ed è significativo che lo stesso art. 2 della legge n. 93, nel disciplinare la « ripartizione di fondi tra le comunità montane », precisi espressamente che i finanziamenti regionali si devono integrare e coordinare — fra l'altro — « con quelli determinati ad altro titolo da leggi statali ».

Ma, al di là di questo, la denuncia proposta dalla Regione Liguria non raggiunge comunque un livello costituzionale, dato che la norma

impugnata non incide affatto sul ruolo riconosciuto alle regioni dagli artt. 117 e 119 Cost. Come la Corte ha già chiarito con la sentenza n. 212 del 1976, svolgendo considerazioni che si attagliano in particolar modo al caso delle « spese di gestione delle comunità montane », la legge n. 1102 del 1971 ha attribuito alle regioni « una competenza che non va ricondotta a quella radicata nelle materie indicate nel comma 1 dell'art. 117 Cost., ma rientra, invece, nell'ambito del comma 2 dello stesso articolo, a tenore del quale le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione ». Coerentemente, dottrina e giurisprudenza della Corte di cassazione concordano nell'assumere che le comunità montane hanno la natura di enti locali autonomi, istituiti per il perseguimento di finalità potenzialmente generali, non già di enti funzionali o dipendenti dalle regioni. Ed anche la legislazione statale ordinaria è costante nell'assimilare le comunità montane agli enti territoriali minori, come già risulta dall'art. 1, primo comma lett. e, della legge n. 382 del 1975 (nonché dall'art. 2 del d.P.R. n. 616 del 1977) e poi dall'art. 15, primo e terzo comma, della legge n. 833 del 1978, per non dire del citato art. 11 dello stesso decreto-legge in esame.

Perciò, la circostanza che il Ministero del bilancio e della programmazione economica assegni direttamente alle singole comunità gli importi occorrenti per il normale funzionamento dei loro apparati, in misure parte identiche e parte proporzionali al numero degli abitanti nei loro territori montani, non implica alcuna lesione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

A loro volta, le Regioni Lombardia ed Emilia-Romagna hanno sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 27, quarto comma, del d.l. n. 55, nella parte in cui si dispone che il dieci per cento dei « diritti di stato civile » sia « destinato alla costituzione di un fondo per la formazione professionale degli ufficiali di stato civile, gestito secondo le modalità di cui all'art. 42 della legge 8 giugno 1962, n. 604 ». Entrambe le ricorrenti, con identiche motivazioni, deducono che l'istituzione del « fondo » predetto, in quanto erogabile a cura del Ministro per l'interno, violerebbe la competenza che il primo comma dell'art. 117 Cost. riserva alle regioni in materia d'istruzione professionale; tanto più che le sole funzioni amministrative tuttora rimaste in tal campo allo Stato — secondo l'art. 40 n. 2 del d.P.R. n. 616 del 1977 — concernono « l'attività di formazione ed addestramento professionale svolta dalle Forze armate e dai Corpi assimilati e, in genere, dall'amministrazione dello Stato, ivi comprese le aziende autonome, per i propri dipendenti ».

Ora, la Corte è dell'avviso che la norma in questione comporti effettivamente una deroga alle regole fissate in via generale dal d.P.R. n. 616. Da un lato, le funzioni di ufficiale di stato civile sono ordinariamente affidate ad amministratori e dipendenti comunali; ed è ciascun comune

che « ha un ufficio di stato civile », in base all'art. 1, primo comma, del r.d. 9 luglio 1939, n. 1238. D'altro lato, non può esser condiviso l'iniziale assunto dell'Avvocatura dello Stato, per cui la configurazione del « fondo » in esame troverebbe fondamento nella facoltà spettante agli enti pubblici di svolgere « attività di perfezionamento del proprio personale » (in base all'art. 41, terzo comma, del citato decreto presidenziale) e nella conseguente potestà statale di finanziare gli enti medesimi; al contrario, è lo stesso art. 41 del d.P.R. n. 616, che nel secondo comma fa divieto allo Stato di stanziare « somme a favore di soggetti pubblici e privati per finalità inerenti all'attività di istruzione professionale..., salvo che per attività di studio, ricerca e sperimentazione ».

Ma la presente questione di legittimità costituzionale non si presta ad essere risolta — come l'Avvocatura dello Stato ha avvertito nella memoria depositata in vista della pubblica udienza — senza tener conto dell'estrema peculiarità dell'ordinamento dello stato civile. Qualunque sia la discussa natura dei rapporti che si instaurano in tal campo fra i comuni e lo Stato (e valgano o meno, in proposito, le definizioni proposte dalla sentenza n. 104 del 1973, relativamente alla delimitazione degli spazi affissionali per la propaganda elettorale), certo è che servizi o funzioni del genere non sostanziano l'autonomia comunale, ma vanno esercitati dai comuni stessi alla stregua di apparati dipendenti, in quanto obbligati nei confronti dello Stato, che deve considerarsi — quanto meno — l'effettivo titolare degli interessi da curare in materia. Per averne la dimostrazione, giova anzitutto ricordare come già nell'art. 152 n. 2 della legge comunale e provinciale del 1915 si precisi che il Sindaco « quale ufficiale del Governo è incaricato sotto la direzione delle autorità superiori... di tenere i registri dello stato civile a norma delle leggi ». Ma, principalmente, è nell'« ordinamento dello stato civile », cioè nelle disposizioni del citato r.d. n. 1238 del 1939, che risalta la singolarità delle funzioni in esame. Vero è che — in base all'art. 3 di tale « ordinamento » — ogni delegazione delle funzioni medesime dal Sindaco alle altre persone indicate nell'art. 1, terzo e quarto comma, « deve essere approvata dal procuratore della Repubblica »; che « gli ufficiali dello stato civile » — in base all'art. 13, primo comma — « si devono conformare alle istruzioni che loro vengono date dal Ministero di grazia e giustizia » e sono inoltre — in base al capoverso del medesimo articolo — « sotto l'immediata e diretta vigilanza dei procuratori della Repubblica »; che i procuratori stessi dispongono degli ampi poteri di rettificazione degli atti, di cui agli artt. 165 e seguenti; che ogni pretore è tenuto a sua volta — in base agli artt. 179 e seguenti — alla verifica dei registri dello stato civile ed al controllo sull'osservanza delle vigenti norme di legge.

In breve, ciò offre la riprova che la formazione degli ufficiali dello stato civile non può considerarsi riservata alle regioni. Al contrario, essa

è tanto connessa al buon andamento dei servizi in questione ed alla soddisfazione di interessi che sicuramente fanno capo allo Stato, da determinare un caso per sé stante; sicché l'impugnato art. 27, quarto comma, si è legittimamente discostato dai criteri generali di riparto delle competenze in tema d'istruzione professionale. (*omissis*)

La disciplina dettata dal d.l. n. 55, nei riguardi delle « aziende locali di trasporto », forma l'oggetto di una serie di impugnative regionali: fra cui vanno previamente esaminate quelle che tutte le Regioni ricorrenti rivolgono all'art. 31, primo comma... Più precisamente, il primo comma dell'art. 31 (integralmente convertito dalla legge n. 131 del 1983) viene denunciato nella parte che impone alle regioni di provvedere al « definitivo equilibrio delle gestioni delle aziende locali di trasporto, ... mediante: a) l'integrazione della eventuale differenza tra la quota regionale derivante dalla ripartizione del Fondo nazionale trasporti per l'anno 1983 e la somma delle erogazioni effettuate allo stesso titolo alle aziende nel 1982 » (anziché limitarsi a quanto prescritto dalla lettera b) del comma stesso, concernente « i necessari adeguamenti tariffari stabiliti (dalle Regioni) con il concorso degli enti locali interessati »). Tutte le ricorrenti assumono, cioè, la conseguente violazione dell'art. 117, dal momento che verrebbe lesa l'autonomia legislativa regionale in materia di servizi di trasporto, e principalmente dell'art. 119 nonché del quarto comma dell'art. 81 Cost. (interpretato alla stregua dell'art. 27 della legge n. 468 del 1978), dal momento che la norma impugnata non assegnerebbe alle regioni le risorse occorrenti per fronteggiare la spesa, ma conterrebbe solo la generica indicazione di risorse liberamente destinabili (e già destinate) da parte regionale, come quelle derivanti dal « maggior gettito dei tributi propri », di cui si tratta nella parte finale dell'art. 31, primo comma, lett. a.

(*omissis*) In ogni caso, le difese regionali e l'Avvocatura dello Stato concordano nel ritenere che la norma impugnata addossi alle regioni un onere del tutto nuovo, obbligandole ad imputare ai loro bilanci di previsione, mediante un corrispondente utilizzo dei « tributi propri », la spesa occorrente perché le aziende locali di trasporto beneficino, nel 1983, dello stesso volume di erogazioni comunque ricevute da parte regionale nel 1982 (poco importa se a titolo di necessario « ripiano dei disavanzi di esercizio » o di « contributi di esercizio » liberamente disposti dalla Regione, in base all'art. 9 oppure all'art. 6 della legge-quadro 10 aprile 1981, n. 151). L'unica alternativa, prevista dalla già ricordata lettera b) dello stesso art. 31, primo comma, è infatti rappresentata dai « necessari adeguamenti tariffari »; ma le parti sono di nuovo concordi, nel riconoscere che il legislatore statale ha voluto evitare un eccessivo aumento delle tariffe e, appunto per questo, ha fatto gravare in prima linea sui bilanci regionali l'onere in esame.

Definita in tal senso, la questione è fondata, poiché l'art. 31, primo comma lett. *a*, collide con gli artt. 117 e 119 Cost. e, di riflesso, viola anche il quarto comma dell'art. 81. Imporre alle regioni obblighi del genere contrasta anzitutto con ciò che la Costituzione prescrive nel secondo comma dell'art. 119: ossia che le regioni dispongano di « tributi propri » (oltre che di « quote di tributi erariali »), per fronteggiare autonomamente « le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali », in chiara contrapposizione ai « contributi speciali » previsti dal terzo comma, in ordine ai quali lo Stato può invece vincolare l'esercizio della legislazione e dell'amministrazione regionale. Se dunque si ammettesse che, in nome di qualsivoglia esigenza di coordinamento finanziario, lo Stato possa ricorrere ai tributi regionali « propri », individuando nel loro gettito il mezzo per fronteggiare spese di interesse nazionale, l'autonomia legislativa locale verrebbe irrimediabilmente vulnerata, assieme all'autonomia finanziaria considerata sul versante delle uscite.

Né si può dire che il provvedimento in esame trovi alcun sostegno nei « principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato », cui la legislazione delle regioni ordinarie si deve pur sempre attenere, nelle materie indicate dall'art. 117 Cost. Da una parte, in base alla generalissima norma di principio dettata dall'art. 21, primo comma, della legge 19 maggio 1976, n. 335, « tutte le somme assegnate, a qualsiasi titolo dallo Stato alla regione, confluiscono nel bilancio regionale, senza vincolo a specifiche destinazioni, salvo il caso di assegnazioni in corrispondenza di deleghe di funzioni amministrative... (e) salvo il caso di assegnazioni per il finanziamento dei programmi ulteriori di sviluppo... ». D'altra parte, è vero che nel campo del quale si tratta la citata legge-quadro ha istituito, oltre al « fondo per gli investimenti », l'apposito « Fondo nazionale per il ripiano dei disavanzi di esercizio delle aziende di trasporto pubbliche e private » (cfr. ancora l'art. 9 della legge n. 151 del 1981). Ma tale « Fondo » — anche perché finanziato mediante la corrispondente riduzione delle erogazioni spettanti a ciascuna regione ai sensi degli artt. 8 e 9 della legge n. 281 del 1970 — viene assegnato dalle amministrazioni regionali sulla base di autonome scelte, sia pure nel rispetto dei criteri fissati dall'art. 6 della legge n. 151. E, parallelamente, l'art. 5 cpv. si limita a stabilire che le regioni non possono stanziare in materia somme inferiori alla rispettiva quota del « Fondo », con ciò stesso ammettendo che gli ulteriori « contributi di esercizio », siano il frutto di libere determinazioni legislative locali; mentre l'art. 6, terzo comma, aggiunge che « le eventuali perdite o disavanzi non coperti dai contributi regionali come sopra determinati restano a carico delle singole imprese od esercizi di trasporto ».

Ora, la norma impugnata non si pone certo sul medesimo piano di queste disposizioni, espressamente qualificate « principi fondamentali »

dall'art. 1 della legge-quadro; ma si risolve in un provvedimento derogatorio, destinato a vigere per il solo anno in corso, e tanto più singolare in quanto oneri siffatti sono stati in precedenza sostenuti dallo Stato stesso (si veda l'art. 18, quarto comma, del d.l. n. 38 del 1981, come sostituito dalla legge di conversione n. 153 del 1981). Per poter porre a carico delle regioni la spesa in questione, sarebbe dunque occorso — quanto meno — che l'art. 31, primo comma lett. *a*, determinasse una apposita copertura finanziaria, ai sensi dell'art. 27 della legge n. 468 del 1978, anziché valersi di risorse indisponibili allo scopo. Ed è appunto in quest'ultimo senso — come già si accennava — che dalla violazione degli artt. 117 e 119 discende un ulteriore vizio di legittimità costituzionale, per contrasto con l'art. 81, quarto comma della Costituzione.

Vanno invece respinte le analoghe censure, mosse dalle Regioni Emilia-Romagna e Lombardia ai commi 5.1, 5.2 e 5.3 dell'art. 31 (ovvero ai commi sesto, settimo ed ottavo dell'articolo stesso, secondo la terminologia dei due ricorsi). Ben diversamente dalla lettera *a* del primo comma, le disposizioni aggiunte in sede di conversione precisano che, alle condizioni ivi indicate, « le regioni sono autorizzate a corrispondere un contributo integrativo in misura comunque non superiore al 13 per cento della quota attribuita nel 1982 a ciascuna azienda », per poi chiarire che tali erogazioni, liberamente disposte dalle amministrazioni regionali, « vengono riconosciute in aumento alla quota del Fondo nazionale trasporti loro spettante per l'anno 1984, ai sensi della legge 10 aprile 1981, n. 151 ». Impropiamente, perciò, le due ricorrenti deducono una conseguente « lesione della competenza legislativa, programmatica, amministrativa e finanziaria delle Regioni »; ed aggiungono che, in sostanza, verrebbe così imposto un nuovo onere alle regioni medesime, a fronte di una generica « promessa » di rimborso delle somme da esse erogate, che non costituirebbe « valida indicazione di copertura ». In realtà, gli ulteriori contributi, previsti dal comma 5.2 dell'art. 31, sono pur sempre — giuridicamente — il frutto di un'autonoma determinazione regionale effettuata sulla base del citato art. 5 cpv. della legge-quadro in tema di trasporti pubblici locali; sicché non ne deriva nessun onere che sia stato posto a carico dei bilanci regionali, senza l'indicazione dei mezzi per farvi fronte. E del comma 5.2 deve darsi comunque una lettura combinata con quella del comma 5.3: nel senso che le condizioni indicate dal primo di tali disposti vanno rispettate — come appunto osserva l'Avvocatura dello Stato — al solo scopo di consentire che le erogazioni in esame possano « trovare finanziamento a carico dello Stato ».

Così ricostruiti, i commi aggiunti all'art. 31 del d.l. n. 55 non contrastano, dunque, con alcuno dei parametri costituzionali richiamati dalle ricorrenti.

Sempre in tema di trasporti pubblici locali, la sola Regione Emilia-Romagna impugna ancora l'art. 31 del d.l. n. 55, relativamente ai commi secondo, terzo, quarto e quinto. Incidendo sulla determinazione delle « tariffe minime », fissando i criteri da seguire nella previsione di « abbonamenti speciali per lavoratori » e nella definizione delle relative tariffe, condizionando l'applicazione delle « concessioni di viaggio gratuite e ridotte » al corrispondente rimborso del « prezzo di ogni documento di viaggio » da parte degli enti locali o delle regioni che abbiano deliberato le concessioni stesse, l'art. 31 avrebbe infatti dettato disposizioni di ultimo dettaglio, invasive della competenza regionale garantita dall'art. 117, primo comma, della Costituzione (anche in relazione all'art. 84 del d.P.R. n. 616 del 1977 ed all'art. 6 della legge-quadro n. 151 del 1981).

Ma la questione è infondata in tutti i suoi aspetti. Le disposizioni in esame, sebbene contenute in una legge recante « provvedimenti urgenti per il settore della finanza locale per l'anno 1983 », hanno un'efficacia permanente nel tempo e valgono ad integrare la disciplina statale di principio in materia di trasporti: perseguendo l'obiettivo, già messo in evidenza dalla parte iniziale dell'art. 6 della stessa legge-quadro, dell'auto-sufficienza economica delle aziende; ed impedendo, pertanto, che gli utenti dei singoli servizi siano privilegiati, senza adeguate ragioni giustificative da valutare con metri fondamentalmente uniformi su tutto il territorio nazionale. È a queste esigenze che rispondono, in particolar modo, i rimborsi correlati alle « concessioni di viaggio gratuite o ridotte » e le indicazioni miranti a garantire che gli « abbonamenti speciali per lavoratori » siano oggettivamente tali, cioè si riferiscano — come precisa il terzo comma dell'art. 31 — « a mezzi di linea indispensabili a collegare l'abitazione con il luogo di lavoro », nei giorni e negli orari interessati dall'attività lavorativa. Ma anche la fissazione degli inderogabili minimi di 300 e 400 lire per i biglietti di « corsa semplice » (o di 400 e 500 lire per i biglietti « con validità oraria sull'intera rete urbana »), secondo il numero degli abitanti le città in questione, non fa che sviluppare il principio già stabilito dall'art. 6, primo comma lett. *b*, della ricordata legge-quadro, per cui « i ricavi del traffico ... debbono coprire il costo effettivo del servizio », nelle misure minime fissate sul piano nazionale. (*omissis*)

La Regione Lombardia, con il ricorso notificato il 28 maggio 1983, promuove altre due questioni di legittimità costituzionale, aventi entrambe ad oggetto l'art. 9 della legge n. 130 del 1983, che reca disposizioni in materia di personale.

La prima concerne i commi terzo e quarto del predetto articolo, nella parte relativa al « blocco » delle assunzioni nelle unità sanitarie locali. Il divieto fatto dal comma terzo, con carattere di generalità nell'ambito del pubblico impiego, « di procedere ad assunzioni anche temporanee a qualsiasi livello, comprese quelle relative a vacanze organiche

o comunque già programmate», si rivolge, infatti, esplicitamente anche «al servizio sanitario nazionale». Ed il successivo quarto comma, nel disporre che spetta al Presidente del Consiglio dei ministri, valutate le eventuali necessità, determinare con proprio decreto, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro del tesoro, «i casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzioni di personale nelle amministrazioni e negli enti di cui al precedente comma», si applica evidentemente anche alle assunzioni di personale nelle unità sanitarie locali, nelle quali appunto si articola il servizio sanitario nazionale.

La Regione ricorrente assume che tali disposizioni sono lesive, *in parte qua*, della competenza, che le è riconosciuta dalla legge 23 dicembre 1978, n. 833, istitutiva del servizio sanitario nazionale, di programmare sul proprio territorio l'organizzazione e la gestione del servizio sanitario sotto l'essenziale profilo della provvista del personale necessario, previsto nelle piante organiche, che spetta ad essa disciplinare (art. 15, undicesimo comma, n. 4, della legge n. 833 del 1978, come modificato dall'art. 13 della legge 26 aprile 1982, n. 181); e di ripartire tra le unità sanitarie locali la quota ad esse assegnata del fondo sanitario nazionale (art. 51, quarto comma, della legge n. 833 del 1978). Ulteriore violazione della competenza regionale *in subiecta materia* sarebbe costituita dall'attribuzione al Presidente del Consiglio dei ministri e al Consiglio dei ministri dell'esclusivo potere di valutare le necessità delle U.S.L. e di determinare «i casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzioni di personale»: in tal guisa sarebbe stato, infatti, attribuito ad organi statali un potere estraneo alle funzioni di indirizzo e coordinamento riservate allo Stato dalla legge n. 833 del 1978, e per di più non vincolato all'osservanza di criteri o principi prestabiliti dal legislatore, sì che ne risulterebbe violata anche la riserva di legge sancita dalla Costituzione, tanto nell'art. 97, in materia di organizzazione dei pubblici uffici, quanto nell'art. 119, in materia di coordinamento tra la finanza statale, regionale e locale.

L'Avvocatura dello Stato obietta che l'impugnato divieto di assunzione di personale nelle unità sanitarie locali si pone come misura di carattere «transitorio», adottata per una finalità di interesse generale, «in rapporto ad una esigenza di freno alla dilatazione della spesa pubblica». Al riguardo la Corte deve richiamare quanto già innanzi osservato, a proposito della eventuale incidenza di misure di carattere eccezionale ed urgente, quali «blocchi», «tetti», «congelamenti» e così via, su aree di competenze ed interessi costituzionalmente garantiti, che vanno, quindi, in ogni caso rispettati. Non di meno, per quanto tocca il divieto di assunzione di personale nelle unità sanitarie locali per il 1983, sancito dal denunciato terzo comma dell'art. 9 della legge n. 130 del 1983, va riconosciuto che esso, circoscritto com'è in limiti temporali

non irragionevoli, e temperato dalla possibilità di deroga in caso di necessità, cui non sia dato sopperire in altro modo, resiste alle mosse censure di illegittimità costituzionale.

Sono, invece, le modalità della deroga al blocco, come strutturata nel comma quarto, anch'esso impugnato, dello stesso art. 9, che incidono sulla competenza regionale in materia di organizzazione del personale delle unità sanitarie locali, e del correlativo finanziamento.

Giova in proposito considerare che la materia in cui trattasi attiene all'« assistenza sanitaria ed ospedaliera », attribuita alle regioni dall'art. 117 della Costituzione. Alle regioni medesime è perciò costituzionalmente riservata la generalità delle correlative funzioni amministrative, salvo — da un lato — la funzione statale di indirizzo e coordinamento e — dall'altro — le funzioni « di interesse esclusivamente locale », identificate dalle leggi della Repubblica in base al primo comma dell'art. 118 della Costituzione. Appunto in quest'ultimo senso, con esplicito riferimento a tale norma della Costituzione, l'art. 32, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 attribuiva ai comuni, singoli ed associati, tutte le funzioni amministrative relative alla materia dell'assistenza sanitaria ed ospedaliera, che non fossero « espressamente riservate allo Stato, alle Regioni e alle Province ». Ma il secondo comma dello stesso art. 32 dichiarava di spettanza regionale « stabilire i criteri di programmazione e di organizzazione dei servizi » in questione; ed il successivo terzo comma affidava — tra l'altro — alle leggi regionali la disciplina dell'« utilizzo del personale da parte degli enti gestori ». Per contro, nessuna funzione amministrativa incidente sul punto veniva riservata allo Stato dall'art. 30 dello stesso d.P.R. n. 616.

Anche la legge n. 833 del 1978 riserva allo Stato ampi poteri in materia, ma sotto forma di programmazione economica e sanitaria nazionale (art. 3), di legislazione ordinaria e delegata (artt. 4 e 47, terzo comma), di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali (art. 5); non già sotto forma di provvedimenti amministrativi puntuali, relativi alle singole unità sanitarie locali, come quello (decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 1° agosto 1983 in *Gazzetta Ufficiale* n. 215 del 1983) emanato dal Governo in applicazione della norma impugnata. In tema di struttura e funzionamento delle singole unità sanitarie locali, come pure in tema di organizzazione e gestione dei singoli servizi previsti dalla legge di riforma (artt. 15 segg.), competente è, infatti, la regione, sia pure in applicazione delle leggi e delle direttive statali. E, prima ancora, è alla regione che spetta, in base all'art. 11, secondo comma, lett. c), della citata legge n. 833 del 1978, « assicurare la corrispondenza tra i costi dei servizi e relativi benefici ».

I principi anzidetti hanno trovato applicazione nella stessa legge delegata (d.P.R. 20 dicembre 1979, n. 761) che ha disciplinato lo stato giuridico

del personale delle unità sanitarie locali. Tra le numerose norme che fanno riferimento alla regione si possono ricordare: l'art. 1, che prevede l'inquadramento di tale personale « in ruoli nominativi regionali, istituiti e gestiti dalla regione »; gli artt. 9 e 12, secondo cui i pubblici concorsi per le assunzioni in servizio sono banditi ed espletati dalla regione; l'art. 43, per cui il dipendente, per esigenze di servizio di carattere temporaneo, può essere inviato dalla regione in missione presso località diversa da quella in cui presta servizio; l'art. 44, per cui il personale può essere comandato, con provvedimento regionale, a prestare servizio presso l'altra unità sanitaria locale.

Sulla base dei ricordati principi appare chiaro che l'ente deputato alla supervisione delle esigenze rappresentate dalle unità sanitarie locali per l'assunzione di personale in deroga al blocco vigente per l'anno 1983, ed alla conseguente emanazione, ricorrendone i presupposti, di puntuali provvedimenti autorizzativi, non può essere altri che la regione territorialmente competente; ferma restando allo Stato, ovviamente, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e coordinamento, la determinazione dei criteri eventualmente occorrenti per soddisfare — tra l'altro — le « esigenze di rigore e di efficacia della spesa sanitaria », di cui all'art. 5, primo comma, della citata legge n. 833 del 1978.

Per le suesposte considerazioni l'art. 9, comma quarto, della legge n. 130 del 1983 appare lesivo dell'autonomia regionale e, pertanto ne va dichiarata la illegittimità costituzionale nella parte in cui non prevede che siano le regioni (anziché il Presidente del Consiglio dei ministri, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, sentito il Ministro del tesoro) a determinare, valutate le eventuali necessità, i singoli casi in cui sia indispensabile procedere ad assunzione di personale nelle unità sanitarie locali esistenti nell'ambito territoriale di rispettiva competenza.

L'altra questione avente ad oggetto l'art. 9 della legge n. 130 del 1983, egualmente promossa dalla Regione Lombardia con il ricorso notificato il 28 maggio 1983, si riferisce, invece, al quinto comma di detto articolo. Con esso si dispone che « per le esigenze del coordinamento della finanza pubblica di cui alla presente legge il Consiglio dei ministri emana atti di indirizzo e coordinamento per le amministrazioni regionali al fine di delimitare l'incidenza di nuove assunzioni di loro competenza sulla spesa delle regioni, in armonia con le disposizioni di cui ai due commi precedenti » dello stesso articolo.

Secondo la Regione ricorrente, l'impugnata disposizione non può giustificarsi in nome della funzione di indirizzo e coordinamento, poiché mancherebbe in essa ogni indicazione di criteri per l'emanazione ed il contenuto degli atti di indirizzo, dandosi così vita ad un potere discrezionale del Governo, in violazione dei principi di legalità e di riserva di legge, di cui agli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione.

La questione non è fondata. Non v'ha dubbio che anche nell'emanazione di atti amministrativi di indirizzo e coordinamento il Governo sia vincolato dal principio di legalità. Per il legittimo esercizio della funzione in forma amministrativa si richiede, come affermato da questa Corte nella sentenza n. 150 del 1982, l'esistenza di una specifica disposizione legislativa la quale, in apposita considerazione della materia che di volta in volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal suo canto, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia. Ma nel caso in esame la denunciata norma non appare priva dei cennati requisiti. Infatti, come rileva l'Avvocatura dello Stato, essa prevede il possibile contenuto degli atti di indirizzo e coordinamento, rappresentato non da pure e semplici prescrizioni di blocco delle assunzioni, derogabile solo in casi stabiliti da organi governativi, ma dall'individuazione di limiti entro i quali debba risultare contenuta la spesa delle regioni derivante da nuove assunzioni, limiti superabili solo in presenza di valutazioni di indispensabilità, da compiersi, ad opera dei competenti organi regionali, con procedure non riprodotte di quella configurata dal comma quarto dello stesso articolo, ma su di questa esemplate. Pertanto l'impugnata norma resiste alle mosse censure.

Altra questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Lombardia con il ricorso notificato il 28 maggio 1983, è quella relativa all'art. 20, comma terzo, della legge n. 130 del 1983. Con detta norma è stata autorizzata la spesa di lire 30 miliardi, da iscriverne nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste per l'anno 1983, per la realizzazione, a cura del Ministero medesimo, « di progetti di forestazione industriale produttiva allo scopo di aumentare a breve termine la produzione legnosa forestale nazionale, promuovere una stabile e qualificata occupazione di mano d'opera forestale e favorire una più utile destinazione produttiva di terreni agricoli e forestali marginali ».

Secondo la ricorrente Regione la norma è viziata da illegittimità costituzionale, in quanto autorizza e finanzia una attività di organi centrali dello Stato, che rientra, invece, nell'ambito della competenza spettante alle regioni in materia di agricoltura e foreste, in base all'art. 117 della Costituzione ed agli artt. 66, primo e secondo comma, e 69, primo, secondo e quarto comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616. Inoltre, prevedendo la istituzione nel bilancio dello Stato di uno stanziamento relativo a spesa concernente funzioni trasferite alle regioni, la denunciata norma violerebbe il divieto fatto in proposito dall'art. 126, comma terzo, dello stesso d.P.R. n. 616 del 1977.

La questione è fondata. Le funzioni amministrative trasferite alle regioni in attuazione dell'art. 117 della Costituzione, nella materia « agricoltura e foreste », concernono, tra l'altro, « i boschi, le foreste e le

attività di produzione forestale» e «le attività di preparazione professionale degli operatori agricoli e forestali», secondo quanto dispone l'art. 66 del d.P.R. n. 616 del 1977, prendendo in considerazione il settore forestale appunto sotto il profilo produttivistico. Nello stesso decreto l'art. 69, preordinato alla protezione del settore medesimo in vista del fine pubblico che esso è destinato a perseguire, precisa che sono trasferite alle regioni tutte le funzioni esercitate dallo Stato concernente, tra l'altro, «le foreste, la proprietà forestale privata, i rimboschimenti». Non v'è dubbio, dunque, che la «realizzazione di progetti di forestazione industriale produttiva» ricada nella competenza delle regioni e non del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Né appare adeguatamente suffragata la tesi dell'Avvocatura dello Stato, che si tratterebbe, cioè, di interventi che «trascendono l'interesse e quindi la competenza delle singole regioni». La denunciata norma non prevede, invero, alcun collegamento programmatico od operativo a livello nazionale. D'altronde, ove si fosse trattato di un «intervento di competenza nazionale», esso sarebbe rientrato nell'ambito del successivo comma sesto dello stesso art. 20, che ha autorizzato per l'anno 1983 l'ulteriore spesa di lire 70 miliardi da iscrivere nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'agricoltura e delle foreste, proprio «per gli interventi di competenza nazionale di cui all'art. 3 lett. c), della legge 27 dicembre 1977, n. 984». Legge, quest'ultima, che nel disciplinare il coordinamento degli interventi pubblici nei vari settori dell'economia agricola nazionale, prevede, fra l'altro, anche nel settore della forestazione, un piano nazionale e programmi regionali, nonché la ripartizione dei finanziamenti fra gli interventi di competenza nazionale ed i programmi regionali.

Per le esposte considerazioni va, dunque, dichiarata la illegittimità costituzionale dell'art. 20, comma terzo, della legge n. 130 del 1983. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 5 maggio 1983, n. 127 - *Pres. Elia - Rel. Ferrari* - Presidente Consiglio dei Ministri e Regione Sicilia (vice avv. gen. Stato Carafa).

**Urbanistica - «Jus aedificandi» - Limiti - Concessioni edilizie - Doverosità.**

(Cost., artt. 42 e 43; l. 28 gennaio 1977, n. 10, art. 17; l. reg. Sicilia, 27 dicembre 1978, n. 71, art. 36).

*Se la trasformazione edilizia-urbanistica progettata risulta rispettosa degli strumenti urbanistici, la concessione edilizia è atto dovuto (1).*

(1) Le ordinanze del giudice *a quo* meritavano una risposta breve. Forse meno opportuno è stato coinvolgere, in una siffatta risposta, un argomento delicato e tuttora discusso, quale il carattere «dovuto» o meno della conces-

(*omissis*) In seguito ad accertamenti disposti su opere edilizie in corso, taluni Sindaci di Comuni compresi nel mandamento di Treca-stagni, dopo avere inutilmente ordinato la sospensione dei lavori, prima, e la demolizione delle opere, poi, denunciavano i fatti al Pretore per i provvedimenti di sua competenza. Questi, a sua volta, pur formulando variamente i capi d'imputazione, contestava a tutte le persone denunziate la contravvenzione di cui all'art. 17, lettera *b*), della menzionata legge n. 10 del 1977 in relazione, sia pure in un solo caso, agli artt. 1 stessa l. n. 10 del 1977 e 36 della suddetta legge regionale n. 71 del 1978, e ne denunciava il loro contrasto con gli artt. 42 e 43 Cost.

L'art. 17, lettera *b*), della legge n. 10 del 1977 prevede « l'arresto fino a sei mesi e l'ammenda fino a lire cinque milioni nei casi di esecuzione dei lavori in totale difformità o in assenza della concessione o di prosecuzione di essi nonostante l'ordine di sospensione o di inosservanza del disposto dell'art. 28 della legge 17 agosto 1942, n. 1150 e successive modificazioni ». (*omissis*)

La legge 28 gennaio 1977, n. 10, recante norme « per l'edificabilità dei suoli », dopo aver enunciato in via di principio che « ogni attività comportante trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio comunale partecipa agli oneri ad essa relativi e l'esecuzione delle opere è subordinata a concessione da parte del Sindaco », (art. 1), prescrive che « la concessione comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione » (art. 2); che « è data dal Sindaco al proprietario dell'area o a chi abbia titolo per richiederla ... in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici e dei regolamenti edilizi » (art. 4, primo comma); che « è trasferibile ai successori o aventi causa », « non incide sulla titolarità della proprietà o di altri diritti reali ... ed è irrevocabile, fatti salvi i casi di decadenza » (art. 4, sesto comma); che « i proventi delle concessioni e delle sanzioni ... sono destinati alla realizzazione delle opere di urbanizzazione primaria e secondaria, al risanamento di complessi edilizi compresi nei centri storici », oltre che « all'acquisizione delle aree da espropriare per la realizzazione dei programmi pluriennali » (art. 12).

---

sione edilizia (la massima è un po' più circostanziata della motivazione). Un pizzico di contraddizione (politica più che tecnico-giuridica) può scorgersi tra le pronunce in tema di determinazione della indennità di espropriazione, che sembrano non riconoscere agli strumenti urbanistici una piena rilevanza (anche quanto ad efficacia « costitutiva » della edificabilità) e la pronuncia in rassegna che invece attribuisce a detti strumenti l'efficacia costitutiva della doverosità della concessione: ma forse la disarmonia è conseguenza dell'essere il processo costituzionale troppo spesso un prolungamento della « tutela » giurisdizionale del « privato ».

Appare con tutta chiarezza che alla base della normativa *de qua*, di cui le disposizioni sopra trascritte sono quelle essenziali e qualificanti, permangono pur sempre gli strumenti urbanistici ed i regolamenti edilizi, cioè gli atti che l'autorità competente ha il potere-dovere di adottare nell'interesse pubblico, qual è quello di assicurare un ordinato assetto territoriale ed un armonico sviluppo urbanistico, evitando uno sfruttamento disordinato, che non tenga in alcun conto soprattutto l'igiene e le caratteristiche degli abitati. Appare con altrettanta chiarezza che « il proprietario dell'area o chi abbia titolo » in suo luogo, come testualmente si esprime la legge, ha « diritto » di edificare, se la costruzione risulta rispettosa della disciplina urbanistica, e che il provvedimento dell'autorità che facoltizza l'esercizio del « diritto » in parola — prescindendo per ora dal *nomen juris* datogli dal legislatore — è un atto dovuto ed irrevocabile. (*omissis*)

Ora, poiché la concessione che il proprietario ha l'onere di chiedere prima di dare inizio alla costruzione è prevista dalla legge, sicché risulta rispettata la relativa riserva, e poiché ancora non v'è motivo — né il giudice *a quo* l'ha prospettato — di ritenere che essa sia stata stabilita per uno scopo diverso da quello di assicurare nella specie la funzione sociale della proprietà, sicché risulta avverata pure la seconda condizione posta dalla Carta costituzionale, è congruente dedurre la legittimità del limite allo *jus aedificandi*, costituito dalla concessione in discorso. Né varrebbe osservare in contrario che la testé affermata legittimità del prescritto provvedimento risulterebbe inquinata dalle norme a sensi delle quali il proprietario, in tanto può ottenere la concessione, in quanto corrisponda al Comune, « all'atto del rilascio della concessione », un « contributo commisurato all'incidenza delle spese di urbanizzazione nonché al costo di costruzione » (artt. 3, 5, 6, 11). « L'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà ... economica e sociale », oltre che politica, è compreso tra i principi della Costituzione, e pertanto una partecipazione agli oneri che comporta una moderna urbanizzazione (art. 1), ed i cui proventi sono espressamente destinati alla realizzazione delle relative opere (art. 12), non può di per sé ritenersi *contra Constitutionem*, salvo che non oltrepassi la soglia della ragionevolezza.

In definitiva, allo stato della legislazione non si ravvisano elementi che inducano a negare la legittimità costituzionale della « concessione » prevista dalla legge n. 10 del 1977. (*omissis*)

Le ordinanze in esame poggiano sul duplice presupposto che « la concessione conferisce al privato nuovi poteri o diritti ampliando la sua sfera giuridica » e che, pertanto, « attraverso la (apparentemente) innocua sostituzione della figura giuridica della concessione a quella della licenza », si sarebbe verificata « la riserva originaria ai Comuni dello *jus aedificandi* », cioè l'introduzione, nel nostro ordinamento, del « princi-

pio rivoluzionario che lo *jus aedificandi* si appartiene ai Comuni e non ai privati». La prospettazione, oltre che meramente assertoria, è palesemente unilaterale ed angusta, come unilaterale ed angusto è il quadro di riferimento, nel senso che tutte le ordinanze conoscono solo la prima parte della proposizione di cui all'art. 42, secondo comma, Cost., ignorando completamente la seconda parte. Come si è più sopra già rilevato la concessione dell'autorità è dovuta, oltre che trasferibile ed irrevocabile, escludendosi, quindi, ogni valutazione discrezionale: se l'opera edilizia per la quale si chiede la concessione corrisponde alle previsioni degli strumenti urbanistici, l'autorità è tenuta a rilasciare la concessione. A fronte di questa disciplina è argomento manualistico lamentare che essa non corrisponda alla tradizionale concezione dell'istituto in parola. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 28 luglio 1983, n. 247 - Pres. Elia - Rel. Paladino - Tucci (n.p.).

**Tributi erariali in genere - Contenzioso tributario - Soggetto rimasto estraneo al processo tributario - Decisione della commissione tributaria - Non è vincolante agli effetti penali.**

(Cost., art. 24; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, art. 56).

*Contrasta con l'art. 24 Cost., l'art. 56, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, nella parte in cui comporta che l'accertamento dell'imposta divenuto definitivo in conseguenza della decisione di una commissione tributaria vincoli il giudice penale, nella cognizione dei reati previsti in materia di imposte sui redditi, contestati a chi sia rimasto estraneo al giudizio tributario, perché non posto in condizioni di intervenire o di parteciparvi.*

(*omissis*) Questa Corte, con la sentenza n. 88 del 1982, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 60 e 21, terzo comma, della legge

7 gennaio 1929, n. 4, «nella parte in cui prevedono che l'accertamento dell'imposta e della relativa sovrimposta, divenuto definitivo in via amministrativa, faccia stato nei procedimenti penali per la cognizione dei reati preveduti dalle leggi tributarie in materia di imposte dirette». Ma tale decisione non consente di considerare già risolto, neppure in modo implicito, il caso che ora è in questione, nel senso che le norme denunciate non si prestino più a determinare le conseguenze ipotizzate e censurate dal giudice *a quo* (secondo la motivazione dell'ordinanza n. 95 di quest'anno).

Effettivamente, la Corte ha avuto cura di precisare più volte, non solo nel dispositivo ma nella motivazione della citata sentenza, che la pronuncia aveva esclusivo riguardo agli atti amministrativi dotati di efficacia vincolante per il giudice penale, impregiudicato restando il diverso problema dell'autorità spettante agli accertamenti divenuti definitivi per effetto di un provvedimento giurisdizionale. Ora, nel giudizio pendente dinanzi al Tribunale di Ravenna, il giudice penale risulta vincolato dalla decisione di una Commissione tributaria; sicché la presente questione non può essere confusa con quella esaminata dalla sentenza n. 88 del 1982, ma richiede di venire affrontata nel merito.

A tal fine, l'indagine va concentrata sull'art. 56, ultimo comma, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 («Disposizioni comuni in materia di accertamento delle imposte sui redditi»), nella parte in cui si stabilisce che «l'azione penale per i reati di cui ai commi precedenti non può essere iniziata o proseguita prima che l'accertamento dell'imposta sia divenuto definitivo». È questa, infatti, fra le molte norme impugnate dal Tribunale di Ravenna, la sola che abbia tuttora una diretta rilevanza nel giudizio *a quo* — pur dopo l'abrogazione disposta, ma con effetto dal 1° gennaio 1983, mediante l'art. 13 del d.l. n. 429 del 1982, convertito nella legge n. 516 del medesimo anno — in quanto interpretata ed applicata nel senso che l'accertamento divenuto definitivo per effetto della pronuncia di una Commissione tributaria abbia autorità di cosa giudicata e dunque faccia stato nel conseguente giudizio penale. Ed è su tale

norma che in sostanza si appuntano le censure dell'ordinanza di rimesione, là dove essa coinvolge anche casi in cui l'imputato sia rimasto estraneo, perché impossibilitato a parteciparvi, al giudizio tributario in seguito al quale l'imposta dovuta sia stata definitivamente accertata: come appunto si è verificato nella specie, dal momento che l'art. 43 della legge fallimentare, privando il fallito della legittimazione processuale nelle controversie relative a rapporti di diritto patrimoniale, determina per esso l'impossibilità giuridica di agire e difendersi dinanzi alle Commissioni tributarie, pur quando vengano in considerazione illeciti penali inerenti all'evasione delle imposte sui redditi.

Così circoscritta, la questione è fondata. Ad esigere l'annullamento della norma denunciata, valgono ragioni analoghe a quelle che hanno già indotto la Corte a temperare — per mezzo di varie decisioni — il rigore della cosiddetta unità della giurisdizione o del necessario coordinamento fra giurisdizioni diverse: nel cui nome si rendevano vincolanti vari tipi di accertamenti giurisdizionali, nei confronti di terzi che pur s'erano trovati nell'impossibilità di intervenire o di assumere veste di parte nei relativi giudizi. Effettivamente, con la sentenza n. 55 del 1971, la Corte ha ritenuto che sotto questo aspetto l'art. 28 cod. proc. pen. (sull'autorità del giudicato penale in altri giudizi civili o amministrativi) fosse incompatibile con la garanzia costituzionale del diritto di difesa. Nel medesimo senso ed entro analoghi limiti, la sentenza n. 99 del 1973 ha poi dichiarato costituzionalmente illegittimo l'art. 27 cod. proc. pen. (sull'autorità del giudicato penale nel giudizio di danno). Più di recente, la sentenza n. 102 del 1981 ha nuovamente affermato « che la subordinazione, anche per i terzi rimasti estranei, dell'esercizio dei diritti civilistici all'accertamento che ne sia risultato in sede penale, viene a violare non soltanto il diritto di difesa ma anche il diritto di azione, inibendo la possibilità di dare la prova dei fatti posti a fondamento del proprio diritto »; e quindi ha annullato una serie di norme del d.P.R. n. 1124 del 1965, in tema di diritto di regresso dell'INAIL e di giudizio civile di danno a carico del datore di lavoro.

Dato il principio del libero convincimento del giudice penale, conclusioni del genere si impongono *a fortiori* quando si tratti di decisioni di altri tipi di giudici, destinate a far comunque stato in procedimenti come quello pendente dinanzi al Tribunale di Ravenna. Deve, pertanto, considerarsi in contrasto con l'art. 24 cpv. Cost. la previsione per cui l'accertamento dell'imposta, divenuto definitivo in conseguenza della decisione di una Commissione tributaria, vincola agli stessi effetti penali chi sia rimasto estraneo a quel giudizio, perché non posto in condizione di intervenire o di parteciparvi. E resta dunque assorbita l'ulteriore censura, proposta dal giudice *a quo* in riferimento all'art. 27 della Costituzione. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 6 ottobre 1983, n. 300 - Pres. Elia - Rel. Conso - Lunardo e altri (avv. Magno e Tanteri), Tripepi (avv. Panuccio), e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Carafa).

**Locazione - Immobili adibiti ad attività commerciali - Indennità per la perdita dell'avviamento - Commisurazione - Al canone corrente di mercato - Legittimità costituzionale - Limite.**

(Cost., artt. 3, 41 e 42; l. 27 luglio 1978, n. 392, come modificato con l. 31 marzo 1979 n. 93, artt. 34, 69 e 73).

*Non può ravvisarsi una esplicazione irragionevole della discrezionalità del legislatore ordinario nella commisurazione al canone corrente di mercato, anziché all'ultimo canone corrisposto, della indennità per la perdita dell'avviamento commerciale del conduttore. Peraltro, contrasta con gli artt. 3 e 42 Cost. il combinato disposto dell'art. 69, settimo comma, legge 27 luglio 1978, n. 392, e dello art. 73 stessa legge 27 luglio 1978, n. 392 (quale modificato dall'art. 1 bis decreto legge 30 gennaio 1979, n. 21, convertito con modificazioni nella legge 31 marzo 1979, n. 93), nella parte in cui — relativamente alle ipotesi di recesso del locatore dai contratti disciplinati dall'art. 67 stessa legge 27 luglio 1978, n. 392, motivate con la sopravvenuta necessità di adibire l'immobile ad abitazione propria o del coniuge o dei parenti in linea retta entro il secondo grado — prevede che l'indennità per l'avviamento commerciale dovuta al conduttore sia determinata sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche, anziché con riferimento all'ultimo canone corrisposto (1).*

(omissis) Ad un discorso più complesso danno luogo le questioni concernenti la legittimità costituzionale del combinato disposto degli artt. 69, settimo comma, e 73 della legge n. 392 del 1978, nella parte in cui prevede che al conduttore sia dovuta un'indennità determinata sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche. E ciò non solo e non tanto perché, mentre alcune ordinanze non forniscono precisazioni sull'indice da adottare in via sostitutiva,

---

(1) Forse, non può essere esclusa una qualche contraddizione — s'intende, logico-giuridica e non politica — in una disciplina legislativa che fa, nel suo seno, convivere un criterio liberistico (nella scelta del parametro di commisurazione della indennità) con le frequenti regole vincolistiche (per la determinazione dei canoni). Vi sarebbe anche da domandarsi se non v'è contraddizione tra l'intendimento di semplificare la determinazione dell'indennità (perseguono tal fine la presunzione di esistenza di un avviamento e l'adozione del parametro del canone) e la posizione di una norma che impone di accertare caso per caso il « canone corrente di mercato ». La sentenza in rassegna si è mossa tra queste difficoltà.

altre fanno riferimento in proposito all'ultimo canone corrisposto, richiamandosi all'indice che l'art. 34, primo comma, della stessa legge utilizza per determinare l'indennità di avviamento commerciale in ordine alla cessazione dei nuovi rapporti di locazione, aventi ad oggetto un immobile adibito ad uso non abitativo, sorti a partire dal 30 luglio 1978. Quanto e soprattutto perché, pur essendo le questioni prospettate ogni volta in termini generali, cioè con dispositivi che non distinguono a seconda del motivo addotto ai fini del recesso, per due dei procedimenti *a quibus* il recesso preso in considerazione risulta motivato con l'esigenza di adibire l'immobile « ad abitazione propria o del coniuge o dei parenti entro il secondo grado in linea retta », mentre per le altre ordinanze il rispettivo procedimento *a quo* concerne un recesso motivato con l'esigenza di adibire l'immobile « all'esercizio, in proprio o da parte del coniuge o dei parenti entro il secondo grado in linea retta, di una delle attività indicate nell'art. 27 » della legge n. 392 del 1978: a proposito delle quali attività si potrebbe ulteriormente distinguere, a seconda che si sia o no in presenza « della stessa attività o di attività incluse nella medesima tabella merceologica che siano affini a quella già esercitata dal conduttore uscente ed ove il nuovo esercizio venga iniziato entro un anno dalla cessazione della precedente » (art. 34, secondo comma, espressamente richiamato, quanto « ai casi » in esso previsti, dall'ultimo periodo dell'art. 69, settimo comma).

D'altronde, ad evidenziare queste, e consimili, distinzioni provvede la stessa strutturazione dell'art. 29 della legge n. 392 del 1978, con le lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* in cui è suddiviso il primo comma e con i vari periodi di cui consta il secondo comma, il tutto oggetto di espresso rinvio da parte dell'art. 73, primo periodo, anche se — come già si è accennato sotto altra prospettiva, con riguardo al profilo della rilevanza — l'inserimento nel medesimo art. 73 dell'attuale secondo periodo, avvenuto in sede di conversione del decreto legge n. 21 del 1979, ha portato ad isolare da quel tutto i motivi « previsti dalle lettere *a)*, *b)* e dall'ultimo periodo del secondo comma dell'art. 29 ». Prova ne sia che proprio l'aver ristretto, per questi motivi, l'ambito d'esercizio della facoltà di recesso, riconoscendola « soltanto ove ricorra la necessità... verificatasi dopo la costituzione del rapporto locatizio », ha dato adito alla particolare problematica di costituzionalità ora in esame, chiaramente collegata al richiesto requisito della « necessità », nell'intento di sottoporre a verifica da parte di questa Corte la congruenza del trattamento che le varie « esigenze » considerate ricevono sul piano dei rapporti fra diritto di recesso e misura dell'indennità dovuta al conduttore per la perdita dell'avviamento commerciale, quali risultano attraverso il rinvio che in via generale l'art. 73 fa all'art. 69, settimo comma, della legge n. 392 del 1978, comma dettato per la determinazione dell'inden-

nità di avviamento « qualora il locatore non intenda procedere al rinnovo della locazione ».

Poiché, ad avviso dei giudici *a quibus*, la determinazione dell'indennità di avviamento « sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche » (art. 69, settimo comma, della legge n. 392 del 1978), anziché sulla base dell'« ultimo canone corrisposto », porterebbe, nei casi in questione, a risultati troppo pesanti per il locatore — sia nel senso di sottoporre ad un'eccessiva compressione il suo diritto di proprietà (nonché, per qualche giudice *a quo*, la sua libertà di iniziativa economica ed il suo impegno al risparmio), sia nel senso di rendere la sua situazione assai più onerosa di quella del locatore che, non rinnovando un contratto di locazione stipulato per uso non abitativo in data successiva al 29 luglio 1978, è tenuto al pagamento di un'indennità commisurata all'ultimo canone corrispostogli dal conduttore (art. 34, primo comma, della legge n. 392 del 1978) — occorre precisare quali rapporti intercorrano fra l'indice rappresentato dall'ultimo canone corrisposto e l'indice rappresentato dal canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche. Ciò ai fini dell'esatta individuazione del trattamento conseguente all'applicazione dell'uno piuttosto che dell'altro indice: un trattamento che si incentra sull'ammontare, più o meno elevato, dell'indennità dovuta dal locatore al conduttore.

Dato che, quando si parla di ultimo canone corrisposto, si utilizza un indice suscettibile di essere determinato automaticamente, mentre, quando si parla di canone corrente di mercato, ci si riferisce ad un indice determinabile unicamente in via indiretta, il che si riflette non solo e non tanto sulle metodologie da seguire per la rispettiva individuazione (semplicissima l'una, desumibile dal contratto; bisognosa di accertamento sul territorio l'altra), quanto e soprattutto sulla relatività e, quindi, sulla non univocità del secondo dei due indici, è evidente che i rapporti tra essi, per quel che riguarda la rispettiva incidenza sull'ammontare dell'indennità, si profilano in modo ben diverso a seconda del tipo di contratto, « nuovo » o « prorogato », cui si riferisce l'ultimo canone corrisposto.

Muovendo dalla considerazione che l'« ultimo canone corrisposto dal conduttore » nella situazione cui fa riferimento l'art. 34 della legge n. 392 del 1978 tende sostanzialmente a coincidere con il « canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche », sul quale — a somiglianza dell'art. 4 della legge 27 gennaio 1963, n. 19, ove, sia pur in un diverso contesto, il riferimento è al « canone di affitto che l'immobile può rendere secondo i prezzi correnti di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche » — si basa l'art. 69 della legge n. 392 del 1978, la dedotta violazione dell'art. 3 Cost. discenderebbe dall'adozione di « un eguale trattamento in situazioni differenti ».

Effettivamente, da un lato (art. 34), sono in discussione contratti di locazione stipulati in regime di libera determinazione del canone iniziale e, dall'altro (art. 69, per quanto qui interessa), contratti soggetti a proroga secondo la legislazione precedente ed ulteriormente prorogati dalle nuove norme. Il che significa che, quando l'art. 34, primo comma, e l'art. 69, settimo comma, parlano di un'indennità commisurata a diciotto mensilità (ovvero a ventuno per le locazioni con destinazione alberghiera) « dell'ultimo canone corrisposto » o, rispettivamente, « sulla base del canone corrente di mercato », ciò porta sì ad indennità dal simile ammontare, con la differenza, però, che l'art. 34 ragguglia il computo delle mensilità ad un canone che è stato, più o meno a lungo, materialmente corrisposto dal conduttore (e, quindi, percepito dal locatore), mentre l'art. 69 ragguglia il computo delle mensilità ad un canone mai percepito in concreto. In altri termini, il riferimento, nel primo caso, all'ultimo canone corrisposto e, nel secondo caso, al canone corrente di mercato parifica sostanzialmente l'indice per la misura dell'indennità, ma partendo da situazioni nelle quali ben diversamente calcolato era il canone corrisposto in concreto al momento della cessazione del rapporto di locazione. Tanto è vero che, se l'art. 69 parlasse di « ultimo canone corrisposto dal conduttore », tale canone, sottoposto ai vincoli delle proroghe vecchie e nuove, sarebbe tutt'altra cosa dal canone corrente di mercato. (*omissis*)

Tutto ciò premesso, si tratta di verificare se la determinazione della misura dell'indennità per l'avviamento commerciale nelle ipotesi di recesso « necessitano » *ex* art. 73 della legge n. 392 del 1978 sia o no in contrasto con i parametri costituzionali variamente indicati dalle nove ordinanze di rimessione che si stanno esaminando. (*omissis*)

La questione non è fondata.

Nel sostanziale coincidere, quanto ad ammontare dell'indennità, dei criteri indicati negli artt. 34, primo comma, e 69, settimo comma, della legge n. 392 del 1978, non può ravvisarsi un'esplicazione irragionevole della discrezionalità legislativa, come non può dirsi privo di qualsiasi razionalità il trattamento particolarmente privilegiato di cui nel secondo caso, il conduttore viene conseguentemente a fruire rispetto al locatore. Alla base della scelta operata dal legislatore con le norme in esame vi è « la conservazione, anche nel pubblico interesse, delle imprese » il cui avviamento sia strettamente collegato all'ubicazione dell'immobile: un interesse che — qualora un'impresa così localizzata venga a trovarsi esposta al rischio del rilascio dell'immobile a vantaggio di un'altra impresa non affine che il locatore intenda trapiantare od avviare in quello stesso luogo — il legislatore ha ritenuto di dover tutelare con l'imporre al locatore il pagamento di un'indennità idonea a porre riparo al danno attuale del conduttore, anche a costo di risultare particolarmente gra-

vosa per il locatore. Ciò, anzi, verificandosi soprattutto nei confronti dei contratti soggetti a proroga, ha trovato un'ulteriore, e più specifica, spiegazione, quanto alle ipotesi di recesso, nel pericolo — subito affacciato e subito contrastato con le modificazioni apportate, in sede di conversione del decreto legge n. 21 del 1979, all'art. 73 della legge n. 392 del 1978, il cui testo originario nulla prescriveva in ordine all'indennità per l'avviamento — che la possibilità di recedere in qualunque momento, largamente prevista dall'art. 73, desse l'avvio ad un massiccio numero di richieste di rilascio per gli immobili adibiti ad uso non abitativo...

Tale non irragionevole bilanciamento dei contrapposti interessi esclude pure che si possano considerare violati gli artt. 41 e 42 Cost. Quanto al primo, è il Pretore di Roma a parlare di « grave ed ingiustificata limitazione della libertà di iniziativa privata»: in realtà, mentre l'attività economica del conduttore viene protetta, potendo l'indennità, nel caso di non evitabile rilascio, facilitarne la ripresa in altra sede, l'iniziativa economica del locatore, se non velleitaria, non risulta bloccata, ma soltanto sottoposta ad un onere, non impossibile, inteso a conseguire fini di utilità sociale, nel necessario coordinamento con le esigenze dell'attività economica altrui. Quanto all'art. 42 Cost., le ordinanze del Pretore di Pescara, del Tribunale di Parma e del Tribunale di Gorizia sostengono che il diritto di proprietà sarebbe « vanificato » dall'esborso di una somma che svuoterebbe il diritto al corrispettivo della precedente locazione e, quindi, al godimento dell'immobile: ma, a parte la necessità di dimostrare che ogni corrispettivo rimarrebbe di regola totalmente assorbito dall'indennità *ex* art. 69, settimo comma, della legge n. 392 del 1978, e a parte la « maggior valutazione che l'immobile riceve sul mercato, una volta riottenutane la disponibilità » (argomento con cui l'Avvocatura dello Stato, negli atti di intervento per la Presidenza del Consiglio dei ministri, rimarca l'esistenza di una parziale « compensazione »), è punto fermo che, riconosciuto il diritto di proprietà privata, la Costituzione « ha affidato al legislatore ordinario il compito di introdurre, a séguito delle opportune valutazioni e dei necessari bilanciamenti dei diversi interessi, quei limiti che ne assicurano la funzione sociale » (sent. n. 252 del 1982), e ciò anche per quanto attiene al suo godimento.

Restano le ipotesi di recesso dovute alla necessità di « adibire l'immobile ad abitazione propria o del coniuge o dei parenti entro il secondo grado in linea retta »: rispetto ad esse è da ritenersi fondata la questione che il Tribunale di Reggio Calabria ha sollevato in via subordinata, con riferimento agli artt. 3 e 42 Cost., affermando, da un lato, che l'« identico trattamento » previsto dall'art. 69 della legge n. 392 del 1978, « sia per colui che ha necessità di adibire l'immobile di cui è proprietario per abitazione ... sia per colui che ha necessità di adibirlo ad esercizio di attività commerciale », « non sembra conforme al prin-

cipio di uguaglianza» e, dall'altro, che il sistema di determinazione dell'indennità «sulla base del canone corrente di mercato per i locali aventi le stesse caratteristiche, senza che il giudice abbia la possibilità di temperarne il criterio tenendo conto della durata del rapporto locativo e dell'entità del canone locativo può portare ad un'irragionevole compressione del diritto di proprietà, potendo accadere che il conduttore riceva a titolo di indennità più di quanto egli abbia corrisposto per canoni dovuti al locatore».

Anche a prescindere dal carattere meramente eventuale, e peraltro indimostrato, di un tale supero, la «compressione del diritto di proprietà del locatore», conseguente all'elevato livello cui giunge comunque l'indennità per l'avviamento in forza del combinato disposto degli artt. 69, settimo comma, e 73 della legge n. 392 del 1978, si appalesa qui, di fronte ad un recesso per esigenze abitative, priva di razionale giustificazione: e ciò sia se la si consideri in relazione all'identica misura di indennità prevista per i casi di recesso finalizzati all'esercizio di un'attività economica, sia se la si consideri in rapporto agli analoghi risultati quantitativi cui conduce l'art. 34, primo comma, in caso di cessazione, su iniziativa del locatore, di un rapporto di locazione a regime normale. Infatti, non è certamente razionale «bilanciare» gli interessi che vengono in contrasto quando all'attività economica svolta dal conduttore si contrappone un'esigenza abitativa del locatore o di un suo stretto congiunto, utilizzando lo stesso modulo adottato per «bilanciare» gli interessi che vengono in contrasto quando alla attività economica svolta dal conduttore si contrappone un'esigenza economica perseguita dal locatore o da un suo stretto congiunto. E non meno irrazionale è l'imporre al locatore, per il quale sopravvenga la necessità di abitare il proprio immobile locato per uso non abitativo sulla base di un contratto da tempo a canone vincolato, il pagamento di un'indennità altrettanto onerosa di quella dovuta dal locatore, il quale promuova la cessazione del rapporto di locazione relativo ad un immobile locato per uso non abitativo sulla base di un contratto il cui canone è stato liberamente concordato.

Poiché gli immobili urbani, quando la strutturazione dei locali sia adeguata, hanno come destinazione primaria quella di venire adibiti ad uso di abitazione e poiché, d'altra parte, l'adibire tali immobili ad abitazione del proprietario o del coniuge o di parenti entro il secondo grado in linea retta rappresenta il modo di godimento della proprietà privata immobiliare da privilegiare (e ciò anche in correlazione al principio rivolto a «promuovere e favorire la proprietà privata dell'abitazione» su cui si è appena soffermata la sentenza n. 252 del 1983), la tutela costituzionale del diritto di proprietà comporta un'ovvia conseguenza: le necessità abitative del proprietario dell'immobile non possono

non essere tenute in particolare conto dal legislatore, evitando di condizionarne il soddisfacimento ad oneri eccessivi o comunque sproporzionati, allorché per esse si imponga un contemperamento con altri interessi, pur meritevoli di tutela. Così, di fronte alla perdita dell'avviamento commerciale per il conduttore dell'immobile che il locatore, recedendo da un contratto a canone vincolato, intende recuperare, per necessità sua o di uno stretto familiare, all'uso abitativo, non si giustifica una misura dell'indennità in base al canone reale di mercato, giustificabile, invece, in altri casi. (*omissis*)

CORTE COSTITUZIONALE, 15 dicembre 1983, n. 340 - Pres. Elia - Rel. La Pergola - Regione Friuli-Venezia Giulia (avv. Pacia), Province di Trento e di Bolzano (avv. Guarino) e Presidente Consiglio dei Ministri (vice avv. gen. Stato Azzariti).

**Regioni - Regioni a statuto speciale e Province di Trento e di Bolzano - Funzione statale di indirizzo e coordinamento - Presupposti.**

(Statuto Friuli-Venezia Giulia, art. 4; Statuto Trentino-Alto Adige, artt. 8, 9, 14, 16 e 78; l. 27 dicembre 1977, n. 984).

*La funzione statale di indirizzo e coordinamento può essere prevista anche nei confronti di regioni a statuto speciale e delle Province di Trento e di Bolzano non soltanto da Statuti speciali (e connesse disposizioni di attuazione) e nell'ambito di materia « a competenza ripartita », ma anche da legge ordinaria dello Stato e nell'ambito di materie « a competenza regionale esclusiva ». Peraltro, in difetto di esplicita previsione statutaria, l'anzidetta funzione statale può essere esercitata solo in presenza di un interesse nazionale non suscettibile di localizzazione territoriale, mancando il quale va fatta salva la competenza regionale (o provinciale) (1).*

(*omissis*) Oggetto del presente giudizio è la legge 27 dicembre 1977, n. 984 (« Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'irrigazione, delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani »). Qui importa ricordare, prima di tutto, che detta legge individua gli organi competenti a fissare gli indirizzi generali e gli obiettivi concernenti lo

---

(1) Palese l'importanza di questa pronuncia, che va bene al di là dell'ambito pur vasto della legge « quadrifoglio » n. 984 del 1977; la sentenza riconosce l'ampiezza della funzione statale di indirizzo e coordinamento, al tempo stesso definendone i limiti.

sviluppo dell'economia agricola nazionale, nonché a coordinare gli interventi pubblici nei diversi settori da essa contemplati (art. 1). A questo riguardo, essa istituisce, nell'ambito del C.I.P.E., il Comitato interministeriale per la politica agricola ed alimentare (C.I.P.A.A.), e ne regola la composizione e le attribuzioni (artt. 2 e 3). È infatti previsto che al C.I.P.A.A. competa:

a) predisporre lo schema di un piano nazionale, che in relazione ai settori anzidetti deve occuparsi delle materie elencate all'art. 3, ed è assoggettato alla procedura di approvazione, appositamente dettata negli artt. 3 e 4, nella quale sono a vario titolo coinvolte, in una prima fase le singole Regioni (art. 3, secondo comma), e successivamente una commissione composta da un rappresentante di ciascuna Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano (art. 4, primo comma); dopo l'approvazione del piano nazionale le Regioni vengono dal canto loro chiamate ad approvare propri programmi di settore e a coordinarli con gli altri eventuali programmi generali regionali e di assetto territoriale (art. 5);

b) coordinare gli interventi di competenza nazionale;

c) valutare annualmente lo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali e proporre eventuali variazioni ed aggiornamenti, che richiedono la stessa procedura prescritta, nell'art. 4, per l'approvazione del piano nazionale;

d) presentare annualmente al Parlamento una relazione dettagliata sullo stato di attuazione del piano nazionale e dei programmi regionali (art. 6). Altre disposizioni riguardano le provvidenze finanziarie ed indicano i soggetti che ne possono beneficiare, secondo le priorità stabilite dagli Statuti e dalle leggi regionali (art. 7); altre ancora specificano, con riguardo a ciascun settore, l'oggetto degli indirizzi generali e degli interventi da attuare in conformità del piano nazionale. Infine, la legge detta il regime dei finanziamenti, degli stanziamenti e delle autorizzazioni delle relative spese, distintamente previste per l'esercizio 1978 e per ciascuno degli esercizi inclusi in due successivi stadi temporali (1979-1982; 1983-1987); spese suddivise, a norma dell'art. 17, in importi di diverse entità, secondo il settore dell'intervento pubblico.

La disciplina testé richiamata è impugnata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, nonché dalle Province autonome di Trento e Bolzano. La Regione Friuli-Venezia Giulia censura l'intera legge in esame come lesiva della sfera di competenza primaria ad essa costituzionalmente garantita dall'art. 4, n. 2, dello Statuto speciale (l.c. 31 gennaio 1963, n. 1) e dalle relative norme di attuazione (d.P.R. 26 agosto 1965, n. 1116).

L'impugnativa è proposta sull'assunto che lo Stato abbia nella specie inteso spiegare — in materia di agricoltura e foreste e a livello legislativo, secondo la previsione dell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 — la

funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative regionali. Tale funzione si concreterebbe, tuttavia, in un limite per la potestà amministrativa della Regione, correlativo, secondo la giurisprudenza di questa Corte, a quello che, per la potestà legislativa regionale, discende dai principi stabiliti dalle leggi dello Stato; esso non potrebbe dunque riferirsi che alle attività amministrative regionali nelle materie di competenza ripartita e sarebbe stato configurato precisamente in questo senso nell'art. 43 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902. Posto ciò, la ricorrente asserisce di essere secondo Statuto investita di competenza primaria per la materia che lo Stato ha nel presente caso regolato e deduce in conseguenza la incostituzionalità di tutte le disposizioni della legge in esame sotto un duplice riflesso: per la parte in cui in esse non si attribuisce alla Regione Friuli-Venezia Giulia il ruolo che costituzionalmente le spetta nella determinazione degli indirizzi, degli obiettivi e degli interventi contemplati dalla legge stessa; per la parte in cui la funzione statale d'indirizzo e coordinamento viene con esse implicitamente estesa anche alle attività amministrative della Regione in materia di agricoltura e foreste.

Altre censure sono poi mosse, sempre in relazione agli invocati parametri, nei confronti di puntuali statuizioni, le quali offenderebbero in particolare l'autonomia della ricorrente. Tali, si assume, sono le norme che, nell'estendere alla sfera delle ricorrenti la funzione statale di indirizzo e coordinamento, attribuiscono per di più questa funzione ad un organo diverso da quello indicato nell'art. 43 del citato d.P.R. 902/1975 (art. 2); non prescrivono l'intesa della Regione Friuli-Venezia Giulia né in sede di predisposizione dello schema di piano nazionale, per quanto concerne la ricorrente, né in sede di previsione degli interventi di competenza nazionale da attuarsi nel suo territorio (art. 3). L'impugnativa investe ad egual ragione le disposizioni che mancano di subordinare all'intesa « necessaria e differenziata » della Regione: l'adozione del testo definitivo del piano nazionale, da sottoporre al Consiglio dei ministri (art. 4), la valutazione dello stato di attuazione del programma regionale e l'elaborazione delle relative proposte di variazione e di aggiornamento (art. 6), l'operatività nell'ambito territoriale del Friuli-Venezia Giulia dei previsti indirizzi obiettivi ed interventi (artt. da 8 a 15), la determinazione, per quanto d'interesse della Regione, delle variazioni annuali dei finanziamenti (art. 17). Sono altresì censurati l'art. 7, nella parte in cui predetermina, in via tassativa, i beneficiari delle provvidenze anche per il Friuli-Venezia Giulia e l'art. 17, già impugnato sotto altro riguardo, per l'ulteriore motivo che esso estende alla ricorrente la settorializzazione del sistema dei finanziamenti.

Le Province autonome di Trento e Bolzano impugnano esse pure, prima ancora che singole statuizioni, la legge n. 984/77 nella sua interezza, per preteso contrasto con l'art. 8 n. 21 dello Statuto del Tren-

tino-Alto Adige, e con i relativi decreti di attuazione (d.P.R. nn. 279/74 e 381/74). L'invocata norma statutaria stabilisce la competenza provinciale in tema di « agricoltura, foreste e corpo forestale, patrimonio zootecnico ed ittico, istituti fitopatologici, consorzi agrari e stazioni agrarie sperimentali, bonifica ».

La sfera assegnata alle Province sarebbe stata ampliata e meglio garantita, grazie alla legge costituzionale n. 1/71 e alle norme di attuazione successivamente emanate proprio nella materia di cui si occupa la legge impugnata. A parte la specifica previsione, in Statuto, della competenza, peraltro primaria, che si assume violata, ve ne sarebbero altre, dalle quali risulta che le Province di Trento e Bolzano godono di un grado di autonomia diverso e più intenso rispetto a quello delle altre Regioni: così, l'art. 78 dello Statuto speciale riserva alle Province una quota parte delle somme stanziare « per interventi generali dello Stato » disposti negli stessi settori di competenza delle province « allo scopo di adeguare le finanze delle Province autonome al raggiungimento delle finalità e all'esercizio delle funzioni stabilite dalla legge ». Questo criterio del collegamento fra competenza e finanziamento, si aggiunge, sta a significare che esclusivamente le Province sono responsabili della gestione delle materie di loro competenza e costituisce un'ulteriore e specifica conseguenza del vincolo che, posto nei confronti della legge statale a tutela delle ricorrenti, non potrebbe, poi, non operare anche per quanto concerne le esigenze del coordinamento. La fonte statutaria e la normativa di attuazione avrebbero infatti soddisfatto queste esigenze, in coerenza con la dedotta guarentigia dell'autonomia provinciale, solo limitatamente a determinate materie e rimettendone in ogni caso la disciplina a dirette intese fra Stato e Regione. Deporrebbero in questo senso l'art. 14, secondo comma, dello Statuto (opere idrauliche), 15 (industria ed edilizia scolastica) e fra le norme di attuazione adottate dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1971, gli artt. 3, 4, 5 e 8 d.P.R. 22 marzo 1974, n. 279 (agricolture e foreste), 7-10 (acque pubbliche), 20 e 21 (urbanistica e opere pubbliche di interesse e competenze dello Stato) del d.P.R. 22 marzo 1974, n. 381.

Nessun cenno della funzione di indirizzo e coordinamento, si afferma, figura del resto nello Statuto della Provincia o nella normativa di attuazione, nemmeno nelle specifiche disposizioni attuative che, in materia di agricoltura e foreste, definiscono le residue competenze dello Stato.

Diversa soluzione, si osserva poi, è accolta negli ordinamenti di altre Regioni a Statuto speciale, nei quali la funzione in discorso è espressamente assegnata allo Stato (art. 2, secondo comma, d.P.R. 19 giugno 1979, n. 348, norme di attuazione dello Statuto per la Sardegna; 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, norme di attuazione dello Statuto Friuli-Venezia Giulia); e si aggiunge che a tal fine si è dovuto comunque ricorrere a

decreti presidenziali di attuazione dei rispettivi Statuti, adottati con il previo intervento delle apposite commissioni paritetiche. Tutto questo confermerebbe che i poteri di indirizzo e coordinamento non potevano, nei riguardi della ricorrente, essere istituiti ed esercitati mediante legge ordinaria, com'è invece accaduto nella specie. La legge impugnata vulnererebbe dunque la sfera dell'autonomia provinciale per aver prodotto la disciplina riservata alla fonte sopraordinata (Statuto o normativa di attuazione).

In via subordinata, le ricorrenti deducono che, se pure la funzione di indirizzo e coordinamento dovesse essere riconosciuta agli organi statali, essa risulterebbe, ai fini del presente giudizio, comunque illegittimamente configurata: sia perché ne è attributario un comitato interministeriale, il C.I.P.A.A., in luogo degli organi, Parlamento e Consiglio dei ministri, istituzionalmente preposti a questa funzione nelle massime sedi rappresentative, e perché questa deroga al normale regime delle competenze avrebbe indebitamente attenuato una garanzia procedimentale già assicurata dalla testé citata previsione della legge n. 382 del 1975 alle Regioni comuni, della quale dovevano a maggior ragione godere le ricorrenti e le Regioni a Statuto speciale; sia per il rilievo che l'indirizzo ed il coordinamento, da attuarsi, com'è previsto nella legge, soprattutto con il piano nazionale, avrebbe carattere talmente analitico, puntuale e vincolante da non lasciare a Regioni o Province margini di effettiva autonomia. (*omissis*)

Delle impugnative proposte vanno anzitutto considerate quelle che investono la legge n. 984 del 1977 nella sua interezza. Le ricorrenti avanzano a questo riguardo due ordini di rilievi: le Province di Trento e Bolzano deducono che la funzione in discorso non è nei loro confronti contemplata, né dallo Statuto, né dalle connesse disposizioni attuative, e lamentano quindi che essa sia stata introdotta nella specie unilateralmente dallo Stato, mediante legge ordinaria; la Regione Friuli-Venezia Giulia contesta, invece, che la funzione di indirizzo e coordinamento, pur prevista dal d.P.R. n. 381/74 in attuazione del suo Statuto, possa essere legittimamente estesa, come qui accade, alla materia dell'agricoltura e foreste. Si tratta di due autonomi profili della specie. La Corte ritiene di doverli esaminare distintamente.

Il motivo di ricorso dedotto dalle Province di Trento e Bolzano non merita accoglimento. La funzione statale di indirizzo e coordinamento va, come la Corte ha precisato in più pronunzie, ordinata ed esplicata in armonia con il sistema del decentramento. Se così è, essa costituisce attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi. Appunto per questo, l'indirizzo e il coordinamento possono essere previsti, anche nei confronti delle Regioni a statuto diffe-

renziato e delle Province di Trento e Bolzano, dalla legge ordinaria dello Stato, oltre che dagli Statuti speciali e dalle connesse disposizioni attuative.

L'assunto della Regione Friuli-Venezia Giulia è, per quel che ora importa precisare, il seguente: l'indirizzo ed il coordinamento esercitato dagli organi centrali grava l'attività amministrativa regionale di un limite che, secondo la giurisprudenza della Corte, deve corrispondere a quello stabilito, per la sfera dell'autonomia legislativa, dalla legislazione statale di principio. Questo limite, si soggiunge, vale però solo nei confronti della competenza ripartita, laddove la legge impugnata concerne materia di competenza primaria della Regione. L'Avvocatura dello Stato replica che la previsione dell'indirizzo e del coordinamento trova piena e puntuale giustificazione nell'interesse nazionale, sottostante alla normativa censurata e al suo carattere di legge-programma; ciò, precisamente, in quanto il limite dell'interesse nazionale è consacrato in Statuto fra quelli che circondano la stessa competenza primaria delle ricorrenti (cfr. art. 4 dello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia e art. 4 dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige).

Il titolo della contestata ingerenza dello Stato — di fronte alla sfera garantita alle ricorrenti — risiede, allora, nella funzione di indirizzo e coordinamento. In effetti, tutto il corpo della normativa, che la legge impugnata contiene, è preordinato all'esercizio di detta funzione: la definizione analitica degli indirizzi che individuano gli obiettivi di ciascun settore, la previsione dei criteri di massima per le esigenze da soddisfare, il conseguente sistema dei finanziamenti sono strumentalmente connessi con il coordinamento degli interventi pubblici, effettuato in sede di programmazione con le procedure e dagli organi appositamente previsti. Non è poi controverso che la varia materia di cui si occupa la legge ricada nell'ambito della competenza primaria delle ricorrenti, così come risulta configurata, in relazione all'agricoltura e foreste, sia nelle previsioni statutarie, sia nelle norme di attuazione invocate in giudizio.

Poste queste premesse, va subito aggiunta un'avvertenza: la funzione di indirizzo e coordinamento, qual è contemplata nelle norme di attuazione dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (art. 43 d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902), non può essere intesa, come detta Regione ha sostenuto nel presente giudizio, nel senso che essa si riferisce necessariamente solo alle materie di competenza ripartita.

Alla stregua delle precedenti pronunzie di questo Collegio, si deve escludere che la funzione in discorso serva ad introdurre nuovi limiti rispetto a quelli già stabiliti, nel vigente sistema costituzionale, in ordine alla sfera dell'autonomia regionale. Resta fermo, però, che l'indirizzo e coordinamento posti in essere dallo Stato abbracciano tutto l'ambito dei poteri costituzionalmente garantiti alle Regioni e alle Province di Trento

e Bolzano. Il corretto esercizio di questa funzione implica, infatti, che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali. Tale vincolo (cfr. sentenza n. 150 1982) è, poi, pienamente giustificato dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie: esso deve quindi poter operare, come esige la giurisprudenza della Corte, senza che rilevi la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario, o tra tipi e gradi di competenza degli enti autonomi.

Quanto si è sopra detto non toglie, bensì presuppone, che nella specie vadano soddisfatte le condizioni perché il vincolo costituito dall'indirizzo e coordinamento dispieghi effetti pur nei confronti della competenza primaria delle ricorrenti, e anche se questa competenza discende da uno Statuto di autonomia differenziata. È qui, anzi, il punto sul quale va fermata l'attenzione.

Il richiamo dell'interesse nazionale che ha ispirato il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore in considerazione non vale, come vorrebbe l'Avvocatura, a fugare il dubbio di un'indebita compressione della speciale autonomia garantita alle ricorrenti. Il perseguimento delle esigenze unitarie, e così degli interessi che trascendono l'ambito dell'ente autonomo, resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni. Dove opera la garanzia dello Statuto speciale, le esigenze unitarie legittimano, sì, l'esercizio dell'indirizzo e del coordinamento, ma in presenza di un interesse, che deve nettamente configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale. Gli organi centrali possono in proposito intervenire fin dove l'interesse da soddisfare sfugge necessariamente, per natura o dimensione, all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali. Altrimenti, va fatta salva la competenza dell'ente autonomo: il quale gode in questo caso, proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo *status*, di maggiori possibilità di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune.

Nella presente controversia, ci troviamo di fronte a un diffuso e dettagliato complesso di prescrizioni, che investono la materia dell'agricoltura e foreste sotto i molteplici aspetti sopra richiamati. Si è così delineata una capillare e penetrante interferenza della normazione statale nella sfera che si assume lesa. Ora, la legge in esame ha come suo titolo giustificativo esclusivamente quello di organizzare l'indirizzo ed il coordinamento delle attività regionali nei settori ivi previsti. Essa eccede, tuttavia, dai confini entro cui l'accentramento e l'uniformità della disciplina consentiti dall'interesse nazionale sarebbero risultati compatibili

con il rispetto dell'invocato Statuto speciale. L'assetto normativo sottoposto al sindacato della Corte potrebbe, quindi, uscire indenne da censura solo se le esigenze unitarie, che qui si connettono con l'indirizzo ed il coordinamento, fossero perseguite anche in forza, e con il supporto, di un qualche altro limite dei poteri di autonomia: limite, s'intende, sempre sancito in una fonte di rango costituzionale. Così non è, però, nel caso attuale; e d'altra parte non è nemmeno dedotto dall'Avvocatura che la legge dello Stato abbia per via delle sue previsioni programmatiche posto principi dell'ordinamento giuridico, o prodotto norme fondamentali delle riforme economico-sociali, o comunque configurato altre idonee limitazioni delle competenze delle Regioni o delle Province, ai sensi dei rispettivi Statuti speciali. Difettano insomma i requisiti sopra enucleati, indispensabili perché la previsione dell'indirizzo e del coordinamento, com'è congegnata nella specie, possa operare nei confronti delle ricorrenti: e dunque sussiste la dedotta violazione della competenza loro costituzionalmente garantita in materia di agricoltura e foreste. Questa conclusione vale evidentemente allo stesso titolo per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per le Province di Trento e Bolzano.

Un'ultima precisazione va fatta a proposito del risultato cui la Corte giunge con l'attuale decisione. L'illegittimità costituzionale della legge n. 984 del 1977 viene dichiarata per la parte in cui le disposizioni in essa contenute si riferiscono alle Regioni e alle Province ricorrenti: invero, per le ragioni già spiegate, manca il titolo che avrebbe giustificato la estensione nei loro confronti dell'intera legge censurata. Con ciò, resta però escluso l'accoglimento dell'altra istanza della Regione Friuli-Venezia Giulia, la quale, com'è sopra riferito, chiede alla Corte una distinta declaratoria di incostituzionalità per la parte in cui la legge, oggetto del presente giudizio, non riconosce « il ruolo » che ad essa ricorrente costituzionalmente spetterebbe nella « determinazione degli indirizzi obiettivi ed interventi ivi previsti ». L'autonomia differenziata della Regione è vulnerata dall'intero corpo delle disposizioni che il legislatore statale ha dettato per il regolamento della specie. Dopo la presente pronunzia, non residua, quindi, alcuna previsione della normativa caducata, la quale possa concernere il ruolo che si assume competere alla Regione Friuli-Venezia Giulia; ma è appena il caso di aggiungere che il legislatore statale può sempre ridisciplinare la materia, nei limiti e secondo i criteri sopra indicati. I rilievi svolti assorbono, va infine detto, ogni ulteriore profilo della questione.

P.Q.M.

*dichiara* l'illegittimità costituzionale della legge n. 984 del 27 dicembre 1977 (« Coordinamento degli interventi pubblici nei settori della zootecnia, della produzione ortoflorofrutticola, della forestazione, dell'ir-

rigazione, e delle grandi colture mediterranee, della vitivinicoltura e dell'utilizzazione e valorizzazione dei terreni collinari e montani») per la parte in cui la disciplina in essa prevista concerne la Regione Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano.

**CORTE COSTITUZIONALE**, 19 gennaio 1984, n. 1 - *Pres. Elia - Rel. Paladin - Banco di Napoli* (avv. Rizzo e Scognamiglio), *Porreca* (avv. Satta) *Guidotti ed altri* (avv. Capobianco).

**Corte dei Conti - Funzioni giurisdizionali - Pensioni degli impiegati del Banco di Napoli - Non attinenza alle materie di contabilità pubblica.**  
(Cost., art. 3; l. 8 agosto 1895, n. 486, art. 39).

*L'art. 103 Cost. non ha inteso conservare alla Corte dei Conti l'intera giurisdizione che le spettava al momento dell'entrata in vigore della Costituzione (e ciò vale anche per la giurisdizione « domestica » che non può ritenersi « costituzionalizzata »). Non essendo più, nei fatti, ravvisabile omogeneità sostanziale tra pensioni statali e pensioni degli impiegati del Banco di Napoli, è ormai irrazionale la deroga per queste ultime alla regola della giurisdizione ordinaria (1).*

(*omissis*) Le quattro ordinanze in esame propongono alla Corte, con motivazioni identiche od analoghe, una sola e comune impugnativa. Nei dispositivi di tutte le ordinanze si legge, cioè, che la Corte di cassazione, a sezioni unite civili, « ritiene rilevante e non manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 11 all. T all'art. 39 della legge 8 agosto 1895, n. 486, in relazione all'art. 3 della Costituzione della Repubblica, secondo cui le controversie in materia di pensioni degli impiegati del Banco di Napoli, nonché di quelli del Banco di Sicilia, sono escluse dalla giurisdizione dell'autorità ordinaria ed attribuite alla giurisdizione della Corte dei conti »: con implicito ma univoco riguardo al sesto comma dell'art. 11 dell'allegato T.

Va però immediatamente precisato che, in realtà, della norma impugnata non rileva nei giudizi *a quibus* altro che la parte concernente « le controversie in materia di pensioni degli impiegati del Banco di Na-

(1) Merita segnalare l'inciso — significativo proprio perché non indispensabile — alla non « costituzionalizzazione » della giurisdizione « domestica » della Corte dei Conti, e l'affermazione (implicita) di un principio secondo cui ogni attribuzione di giurisdizione ad un giudice amministrativo (con conseguente « deroga » alla « regola » della giurisdizione ordinaria) deve essere sorretta da « adeguata ragione giustificativa ».

poli » (mentre nessuno dei giudizi stessi coinvolge le corrispondenti controversie relative al Banco di Sicilia). (*omissis*)

Secondo la costante giurisprudenza della Corte (nell'ambito della quale la sentenza n. 20 del 1982 funge da eccezione che conferma la regola), non possono costituirsi nel giudizio incidentale di legittimità costituzionale soggetti che non avessero la qualità di parte nel giudizio *a quo*. Pertanto, va dichiarata inammissibile la costituzione dell'Unione nazionale fra i pensionati del Banco di Napoli. (*omissis*)

Nel merito, va escluso anzitutto che la presente questione, sollevata in riferimento al principio generale d'eguaglianza, possa considerarsi già risolta dall'art. 103, secondo comma, della Costituzione: come invece vorrebbero — ma con prospettive opposte — sia la difesa del Banco di Napoli sia quella dei controricorrenti nel giudizio instaurato dall'ordinanza n. 825 del 1982.

Per un primo verso, non è sostenibile che l'art. 103, secondo comma, abbia inteso conservare incondizionatamente alla Corte dei conti l'intera giurisdizione che le spettava nel momento dell'entrata in vigore della Carta costituzionale: al contrario, è significativo che quella disposizione faccia puntuale riferimento alle sole « materie di contabilità pubblica », limitandosi a menzionare genericamente le altre materie « specificate dalla legge ». Né giova appellarsi alla sentenza n. 135 del 1975, con cui questa Corte ha bensì dichiarato non fondata un'impugnativa concernente la cosiddetta giurisdizione domestica della Corte dei conti, ma ha in pari tempo avvertito come la giurisdizione stessa non « sia — di per sé — in contrasto con la Costituzione », pur non potendo ritenersi « costituzionalizzata ».

Per il secondo verso, le considerazioni già svolte tolgono fondamento alla tesi che la norma istitutiva della giurisdizione in esame risulti illegittima, solo perché estranea al « controllo della finanza pubblica », cui la Costituzione avrebbe collegato tutte le funzioni giurisdizionali suscettibili di essere assegnate alla Corte dei conti. Il problema va invece posto su tutt'altro piano, cioè domandandosi se la giurisdizione attinente al regime pensionistico dei dipendenti del Banco di Napoli faccia parte integrante di una più ampia « materia », ovvero si risolva in una attribuzione isolata e per se stante, avulsa dagli altri compiti della Corte stessa. Ma è chiaro che, sotto quest'ultimo aspetto, il quesito finisce per confondersi con quello prospettato dalla Corte di cassazione: ossia comporta appunto che si verifichi se la norma impugnata sia tuttora sorretta da un'adeguata ragione giustificativa, tale da renderla conforme al principio generale d'eguaglianza, riferito al riparto fra le varie giurisdizioni.

Essenzialmente, che l'originario fondamento della norma in questione sia venuto meno da gran tempo, è stato affermato dalla Cassa-

zione mediante due distinti ordini di argomentazioni. Anzitutto, la norma stessa avrebbe perduto la propria giustificazione, riducendosi ad un « dogma tralaticio », sin dal momento nel quale al Banco di Napoli è stata sottratta la potestà di emettere i « biglietti a vista e al portatore », di cui all'art. 3 n. 1 dell'allegato T (art. 1 del r.d.l. 6 maggio 1926, n. 812). Secondariamente, nel medesimo senso varrebbe la circostanza che il Banco di Napoli deve comunque venire inquadrato — al pari delle altre aziende di credito — fra gli enti pubblici economici considerati dall'art. 2093 cod. civ.; per cui sarebbe incongrua la persistenza d'una giurisdizione pensionistica come quella propria della Corte dei conti, là dove il rapporto di lavoro dei dipendenti del Banco s'è ormai privatizzato del tutto.

Ma la Corte è dell'avviso che la proposta questione debba essere affrontata assumendo la seconda anziché la prima delle due prospettive indicate. Fra la potestà di emettere biglietti di banca e la giurisdizione in esame non può infatti stabilirsi quel rapporto causale che le ordinanze di rimessione ipotizzano: sia perché l'emissione di « biglietti di Banco, od altri titoli equivalenti, pagabili al portatore ed a vista », veniva già regolata — in particolar modo — dall'art. 1 della legge 30 aprile 1874, n. 1920, ben prima che fosse attribuita alla Corte dei conti la funzione di cui si discute; sia perché la funzione medesima non è stata mai estesa alle corrispondenti controversie fra gli impiegati e l'amministrazione della Banca d'Italia (già istituita dalla legge 10 agosto 1893, n. 449, cui fa espresso richiamo l'art. 39 della legge n. 486 del 1895); sia, soprattutto, perché le speciali attribuzioni allora spettanti al Banco di Napoli avrebbero se mai dovuto incidere sul rapporto di lavoro piuttosto che sul solo regime pensionistico, mentre invece nel primo di tali settori la giurisdizione ordinaria non ha subito limitazioni di sorta.

Giustamente la difesa del Banco di Napoli osserva che, in origine, la vera giustificazione della norma in esame andava ricercata all'interno dell'art. 11 dell'allegato T: cioè ricollegando al sesto comma, concernente la particolare giurisdizione attribuita alla Corte dei conti, il primo comma dello stesso articolo, per cui « a cominciare dal 1° gennaio 1896, le pensioni, gli assegni di disponibilità e di aspettativa e le indennità di missione e di trasferta degli impiegati dei due Banchi di Napoli e di Sicilia saranno regolati dalle disposizioni vigenti per gli impiegati dello Stato ». Entrambe le previsioni, in combinato disposto, formavano e formano — come verrà subito chiarito — un vero e proprio diritto singolare dei pensionati del Banco di Napoli, al confronto con la disciplina degli analoghi rapporti pertinenti agli altri istituti di credito, non soltanto privati ma anche pubblici; sicché risulta palese che fu appunto l'aggancio fra il regime pensionistico presso il Banco di Napoli ed il trattamento di quiescenza dei dipendenti statali a far considerare la Corte dei conti come il giudice

più idoneo ad affrontare controversie che si presentavano omogenee rispetto a quelle ricadenti nella fondamentale giurisdizione già esercitata dalla Corte stessa in tema di pensioni.

Ma tali precisazioni consentono solo d'impostare e non di risolvere il presente problema. Resta infatti da chiarire se quell'iniziale fondamento continui a sussistere. E la Corte ritiene che al quesito occorra dare una risposta negativa.

Circa la natura giuridica del Banco di Napoli la Cassazione si è ripetutamente pronunciata negli ultimi decenni, affermando che tale istituto assume appunto la veste di ente pubblico economico, sicché i suoi rapporti con i rispettivi dipendenti in servizio esorbitano dall'area del pubblico impiego e sfuggono alla cognizione dei T.A.R. e del Consiglio di Stato: donde la singolarità della giurisdizione esercitata dalla Corte dei conti quanto ai pensionati del Banco medesimo, cui non fa riscontro — come avviene di regola — la giurisdizione amministrativa bensì quella ordinaria. Ne segue, d'altronde, che il trattamento economico dei dipendenti del Banco viene integralmente definito dai regolamenti aziendali per il personale, che in larga misura recepiscono gli accordi sindacali relativi agli istituti di credito: il che determina una serie di ripercussioni inevitabili sullo stesso regime pensionistico, malgrado il richiamo delle « norme generali che disciplinano la materia per il personale civile dello Stato », tuttora contenuto nell'art. 102 del citato regolamento del 1975.

In effetti, il punto di riferimento già fissato dall'art. 11, primo comma, dell'allegato T è stato ridimensionato in un modo radicale. Presentemente, quel disposto continua a trovare applicazione, sia nel senso di precludere il cumulo dei benefici previsti per i dipendenti dello Stato con certi benefici equipollenti, propri dei dipendenti dalla generalità degli istituti di credito, sia nel senso di dare sostegno a determinate pretese dei dipendenti del Banco che non potrebbero venire soddisfatte in base al diritto comune (come nel caso delle rendite pensionistiche privilegiate, in questione nel primo dei giudizi *a quibus*), sia ancora nel senso di offrire lo spunto per l'approvazione di ulteriori previsioni legislative, a favore dei dipendenti medesimi (si pensi all'art. 116, primo comma, del d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, per cui « i servizi statali... sono ricongiungibili, ai fini del trattamento di quiescenza, con il servizio reso in qualità di impiegato del Banco di Napoli o del Banco di Sicilia »). Ma la Corte dei conti ha avvertito che le norme sul trattamento di quiescenza degli statali non si estendono al personale del Banco di Napoli, altro che per integrare l'apposita disciplina regolamentare interna: sicché, non soltanto l'entità delle pensioni può ben risultare più elevata di quella spettante ai dipendenti dello Stato, ma la stessa base pensionabile ne viene modificata, comprendendo voci che non trovano corrispondenti nelle disposizioni cui rimanda l'art. 11, primo comma, dell'allegato T. Non a

caso, l'art. 102 del regolamento del 1975 fa incondizionatamente salve « le disposizioni particolari dettate da successivi articoli di questo Capo o contenute in altri Capi del presente Regolamento » (il che spiega che nell'allegato F si faccia rientrare nella « base di liquidazione della pensione » il « premio di rendimento », accanto ad un vasto ed eterogeneo complesso di speciali indennità). (*omissis*)

Ai particolari fini dell'attuale giudizio, ciò basta comunque a far concludere che nell'ordinamento vigente non è più ravvisabile quel grado di omogeneità fra le pensioni in esame e le pensioni statali, che rappresentava il presupposto della giurisdizione attribuita alla Corte dei conti dalla norma impugnata. Pertanto, l'aver derogato alla regola della giurisdizione ordinaria si rivela ormai primo di un'adeguata ragione giustificativa e risulta in contrasto con l'art. 3 della Costituzione.

SEZIONE SECONDA

GIURISPRUDENZA COMUNITARIA  
E INTERNAZIONALE

CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 26 ottobre 1983,  
nella causa 163/82 - Pres. Mertens de Wilmars - Avv. Gen. Rozés -  
Commissione delle C.E. (ag. Toledano Laredo) c. Repubblica italiana  
(avv. Stato Ferri).

**Comunità europee - Lavoro - Parità di trattamento fra uomini e donne -  
Direttiva comunitaria - Norme nazionali di attuazione.**

(Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, artt. 5 e 6; l. 9 dicembre 1977,  
n. 903; l. 20 maggio 1970, n. 300, art. 15).

**Comunità europee - Lavoro - Parità di trattamento fra uomini e donne -  
Congedo obbligatorio in caso di ingresso di bambino in famiglia  
adottiva.**

(Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, art. 5; l. 9 dicembre 1977, n. 903,  
artt. 6 e 7; l. 30 dicembre 1971, n. 1204, art. 4).

**Comunità europee - Lavoro - Parità di trattamento fra uomini e donne -  
Violazioni del principio - Rimedi giurisdizionali.**

(Direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207/CEE, art. 6; Cost., art. 24; cod. proc.  
civ., art. 700; l. 9 dicembre 1977, n. 903, art. 15).

*La direttiva comunitaria vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Non si può, quindi, censurare il legislatore italiano per aver adottato, — in sede di attuazione della direttiva 76/207/CEE, relativa alla parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione la promozione professionale e le condizioni di lavoro —, un certo numero di disposizioni specifiche riguardanti le condizioni di lavoro più significative, limitandosi, per quanto riguarda le altre condizioni di lavoro, a prevedere una disposizione generale, — quale l'art. 15 della legge 20 maggio 1970 n. 300, modificata dall'art. 13 della legge 9 dicembre 1977, n. 903 —, che comprende qualsiasi altra condizione di lavoro non menzionata espressamente (1).*

(1) Non di rado le leggi di recepimento di direttive assolvono all'obbligo dell'art. 189 del Trattato CEE con una letterale trascrizione del testo comunitario (come nel caso della legge 8 agosto 1977, n. 584, relativamente alla direttiva sulle procedure di aggiudicazione degli appalti di opere pubbliche). Ciò non è accaduto per la direttiva sulla parità uomo-donna in materia di lavoro; e la ragione è comprensibile se si considera che la nostra legislazione, prima

*Non costituisce una discriminazione nelle condizioni di lavoro fra uomo e donna vietata dalla direttiva 76/207/CEE la possibilità concessa alla sola madre adottiva, e non anche al padre adottivo, di avvalersi dell'astensione obbligatoria dal lavoro di cui all'art. 4, lett. c), della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, e del trattamento economico relativo, durante i primi tre mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia adottiva, in quanto questa disparità è giustificata dalla legittima preoccupazione di equiparare per quanto possibile le condizioni di ingresso del bambino nella famiglia adottiva a quelle dell'arrivo di un neonato nella famiglia (2).*

*Non costituisce parziale omissione di attuazione della direttiva 72/207/CEE, la previsione, nella normativa italiana diretta all'attuazione della direttiva stessa, di uno specifico ricorso giurisdizionale solo in relazione ad alcune delle violazioni al principio della parità di trattamento fra uomo e donna nel campo del lavoro, considerato che, cionondimeno, contro le altre violazioni lo stesso ordinamento giuridico nazionale consente una efficace tutela giurisdizionale (3).*

(omissis) 1. — Con atto depositato nella cancelleria della Corte il 1° giugno 1982, la Commissione delle Comunità Europee ha proposto, ai sensi dell'art. 169 del Trattato CEE, un ricorso inteso a far dichiarare che la Repubblica italiana, nell'omettere di adottare entro il termine prescritto le disposizioni per ottemperare alla direttiva del Consiglio 9 febbraio 1976, n. 76/207, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, la formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (G. U. n. L 39, pag. 40), è venuta meno agli obblighi imposti dal Trattato CEE.

---

ancora dell'intervento comunitario; disponeva di una disciplina generale di garanzia dei lavoratori che aveva già affrontato il tema delle discriminazioni, di modo che bastava precisare e integrare la normativa preesistente.

La contestazione di inadempimento avanzata dalla Commissione, troppo formalisticamente ancorata ad un sindacato tecnico-giuridico sulla formulazione delle norme interne, giudicate a torto insufficienti ad assicurare la portata assoluta ed incondizionata del principio di parità, ha ricevuto una giusta risposta dalla Corte di Giustizia che ha ritenuto un tale ordine di censure invasive della competenza esclusiva dello Stato membro circa i mezzi di attuazione, una volta che non erano dimostrate delle vere e proprie lacune della legislazione italiana rispetto agli obiettivi enunciati dalla direttiva.

(2) Tra le deroghe ammesse al principio di parità, la direttiva include le disposizioni riguardanti le donne lavoratrici che tutelano la peculiare condizione femminile in rapporto alla maternità. A questa clausola si è implicitamente richiamata la Corte giudicando della norma che accorda alla madre adottiva, e non anche al padre adottivo, il diritto di assentarsi dal lavoro nei

2. — Gli artt. 5 e 6 della direttiva — che la Commissione ritiene non siano stati recepiti nell'ordinamento giuridico italiano in misura e in modo conforme —, recitano quanto segue:

Articolo 5:

« 1) L'applicazione del principio della parità di trattamento per quanto riguarda le condizioni di lavoro, comprese le condizioni inerenti al licenziamento, implica che siano garantite agli uomini e alle donne le medesime condizioni, senza discriminazioni fondate sul sesso.

2) A tal fine, gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché:

a) siano soppresse le disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative contrarie al principio della parità di trattamento;

b) siano nulle, possano essere dichiarate nulle o possano essere modificate le disposizioni contrarie al principio della parità di trattamento contenute nei contratti collettivi o nei contratti individuali di lavoro, nei regolamenti interni delle imprese nonché negli statuti delle professioni indipendenti;

c) siano riesaminate quelle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative contrarie al principio della parità di trattamento, originariamente ispirate da motivi di protezione non più giustificati; che per le disposizioni contrattuali di analoga natura, le parti sociali siano sollecitate a procedere alle opportune revisioni ».

L'art. 6 dispone peraltro che:

« Gli Stati membri introducono nei rispettivi ordinamenti giuridici interni le misure necessarie per permettere a tutti coloro che si ritengano lesi dalla mancata applicazione nei loro confronti del principio della parità di trattamento, ai sensi degli artt. 3, 4 e 5, di far valere i propri diritti per via giudiziaria, eventualmente dopo aver fatto ricorso ad altre istanze competenti ».

primi tre mesi dall'ingresso del bambino nella famiglia, in via di estensione di quanto è previsto, per i tre mesi dalla nascita, a favore della madre naturale.

(3) Merita di essere segnalato il riferimento espresso, nella motivazione della sentenza, all'art. 24 della Costituzione. La Corte, accogliendo pienamente la tesi difensiva del Governo italiano, ha preso atto della esistenza, nel nostro ordinamento, di una clausola generale che garantisce in ogni caso la tutela giurisdizionale dei diritti. Di conseguenza ha ritenuto irrilevante una specifica trasposizione dell'art. 6 della direttiva che esige il riconoscimento di una facoltà di ricorso per tutte le violazioni del principio di parità.

L'importanza della statuizione della Corte va oltre i confini della materia controversa, essendo frequente, nelle direttive comunitarie che prendono in considerazione interessi individuali, la previsione di un obbligo dello Stato di accordare loro tutela giudiziaria.

3. — La Repubblica italiana ha emanato la legge 9 dicembre 1977, n. 903 sulla parità di trattamento fra uomini e donne in materia di lavoro. All'art. 1, la suddetta legge dispone che è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, indipendentemente dalle modalità di assunzione e qualunque sia il settore o il ramo d'attività, a tutti i livelli della gerarchia professionale. La discriminazione in questione è vietata anche se attuata attraverso il riferimento allo stato matrimoniale o di famiglia o di gravidanza, o in modo indiretto, attraverso meccanismi di preselezione ovvero a mezzo stampa o con qualsiasi altra forma pubblicitaria che indichi come requisito professionale l'appartenenza all'uno o all'altro sesso. Il divieto si applica anche alle iniziative in materia di orientamento, formazione, perfezionamento e aggiornamento professionale, per quanto concerne sia l'accesso sia i contenuti.

4. — L'art. 2 stabilisce che la lavoratrice ha diritto alla stessa retribuzione del lavoratore quando le prestazioni richieste siano uguali o di pari valore. I sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni debbono adottare criteri comuni per uomini e donne.

5. — L'art. 3 vieta qualsiasi discriminazione fra uomini e donne per quanto riguarda l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione nella carriera. Le assenze dal lavoro, previste dagli artt. 4 e 5 della legge 30 dicembre 1971, n. 1204, sono considerate, ai fini della progressione nella carriera, come attività lavorativa, quando i contratti collettivi non richiedano a tale scopo particolari requisiti.

6. — L'art. 4, 1° comma, stabilisce che anche se le lavoratrici sono in possesso dei requisiti per aver diritto alla pensione di vecchiaia, esse possono optare di continuare a prestare la loro opera sino agli stessi limiti di età previsti per gli uomini. Gli altri commi del suddetto articolo recano altre disposizioni che non è necessario richiamare ai fini della presente sentenza.

7. — La Commissione è del parere, anzitutto, che la legge n. 903 recepisca nell'ordinamento giuridico italiano le disposizioni di cui all'art. 5 della direttiva in modo e in misura non conformi allo spirito ed alla lettera della direttiva. La legge considera talune condizioni di lavoro, quali la retribuzione, l'età di pensionamento e il diritto di assentarsi dal lavoro in caso di adozione, ma non tutte le condizioni di lavoro, malgrado il carattere molto più ampio delle disposizioni di cui all'art. 5 della direttiva.

8. — Il Governo della Repubblica italiana replica, che esaminando le disposizioni della legge n. 903 summenzionata, risulta che è vietata qualsiasi discriminazione fondata sul sesso per quanto riguarda l'accesso al lavoro, l'orientamento, la formazione, il perfezionamento e l'aggiornamento professionale (art. 1), la retribuzione e i sistemi di classificazione professionale ai fini della determinazione delle retribuzioni (art. 2), l'attribuzione delle qualifiche, delle mansioni e la progressione della carriera (art. 3), l'età del pensionamento (art. 4) e il diritto di astenersi dal lavoro in determinati casi (art. 6). Il Governo della Repubblica italiana aggiunge che l'art. 15 della legge 20 maggio 1970, n. 300, è stato modificato dall'art. 13 della legge n. 903 del 1977 in modo da stabilire la nullità dei patti o atti diretti a fini di discriminazione di sesso in materia di licenziamento di un lavoratore o tali da recargli altrimenti pregiudizio.

9. — Occorre ricordare che ai sensi dell'art. 189 del Trattato CEE, la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salvo restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi. Non si può quindi censurare il legislatore italiano per aver adottato un certo numero di disposizioni specifiche riguardanti le condizioni di lavoro più significative, limitandosi, per quanto riguarda le altre condizioni di lavoro, a prevedere una disposizione generale, l'art. 15 della legge 1970, modificata dall'art. 13 della legge 1977, che comprende qualsiasi altra condizione di lavoro non menzionata espressamente, salvo dimostrare che l'obiettivo voluto dalla direttiva non è stato effettivamente raggiunto.

10. — Poiché la Commissione non ha dimostrato che il combinato disposto di queste norme specifiche, completato da una norma generale, lascia persistere lacune per quanto riguarda il campo d'applicazione della direttiva, il primo mezzo della Commissione non può essere accolto.

11. — La Commissione, in secondo luogo, sostiene che la legge del 1977 prevede per la madre che ha adottato un bambino di età inferiore ai 6 anni al momento dell'adozione, il diritto di beneficiare del congedo obbligatorio di 3 mesi e del relativo trattamento economico, a decorrere dall'ingresso effettivo del bambino nella famiglia adottiva, e del diritto di assentarsi dal lavoro per un determinato periodo, senza però concedere gli stessi diritti al padre adottivo. Questa disparità di trattamento costituisce una discriminazione nelle condizioni di lavoro ai sensi della direttiva.

12. — L'art. 6 della legge n. 903 del 1977 stabilisce che le lavoratrici che abbiano adottato bambini, o che li abbiano ottenuti in affidamento

preadottivo possono avvalersi, sempreché in ogni caso il bambino non abbia superato al momento dell'adozione o dell'affidamento i 6 anni di età, dell'astensione obbligatoria dal lavoro di cui all'art. 4, lett. c), della legge 30 dicembre 1971, n. 1204 e del trattamento economico relativo durante i primi 3 mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia adottiva o affidataria. Il 2° comma del suddetto articolo aggiunge che le stesse lavoratrici possono altresì avvalersi del diritto di assentarsi dal lavoro di cui all'art. 7, 1° comma, della legge di cui sopra, entro un anno dall'effettivo ingresso del bambino nella famiglia e sempreché il bambino non abbia superato i 3 anni di età, nonché del diritto di assentarsi dal lavoro previsto dal 2° comma dello stesso art. 7.

13. — La legge 30 dicembre 1971, n. 1204 stabilisce, all'art. 4, il divieto di adibire le donne al lavoro:

- a) durante i 2 mesi precedenti la data presunta del parto;
- b) se il parto avviene dopo questa data, durante il periodo tra la data presunta e la data effettiva del parto;
- c) durante i tre mesi successivi al parto.

14. — L'art. 7 della stessa legge prevede, dopo il congedo di maternità summenzionato, il diritto della lavoratrice di assentarsi dal lavoro, per un ulteriore periodo di 6 mesi entro il primo anno di vita del bambino, durante il quale le è conservato il suo posto di lavoro (1° comma). Essa ha anche il diritto di assentarsi dal lavoro durante le malattie del bambino di età inferiore a 3 anni, su presentazione di un certificato medico (2° comma).

15. — L'art. 7 della legge n. 903 del 1977 stabilisce che il diritto di assentarsi dal lavoro previsto dall'art. 7 della legge n. 1204 del 1971 è riconosciuto anche al padre lavoratore, anche se adottivo o affidatario ai sensi dell'art. 314/20 del Codice civile, in alternativa alla madre lavoratrice ovvero quando i figli siano affidati al solo padre.

16. — Il padre adottivo non fruisce invece del diritto concesso alla madre adottiva di beneficiare del congedo di maternità durante i primi 3 mesi successivi all'effettivo ingresso del bambino nella famiglia adottiva. Come afferma con ragione la Repubblica italiana, questa disparità è giustificata dalla legittima preoccupazione di equiparare per quanto possibile le condizioni d'ingresso del bambino nella famiglia adottiva a quelle dell'arrivo di un neonato nella famiglia, durante questo periodo tanto delicato. Per quanto riguarda l'astensione dal lavoro dopo il pe-

riodo iniziale di 3 mesi, il padre adottivo gode degli stessi diritti della madre adottiva.

17. — Ciò premesso, la disparità di trattamento censurata dalla Commissione non può essere considerata una discriminazione ai sensi della direttiva.

18. — L'ultimo addebito della Commissione riguarda la presunta omissione da parte della Repubblica italiana di attuare l'art. 6 della direttiva. La Commissione precisa che l'art. 15 della legge n. 903 del 1977 limita il sistema di ricorsi ivi previsto alle sole discriminazioni che violano le disposizioni di cui agli artt. 1 e 5 della stessa legge, non prevedendo la possibilità di ricorso giurisdizionale per il lavoratore che si ritenga leso dall'inosservanza di altre disposizioni della direttiva.

19. — Il Governo della Repubblica italiana replica che la procedura di cui all'art. 15 della legge n. 903 è una procedura d'urgenza, ma sottolinea che nella direttiva nessuna disposizione prevede la necessità di una siffatta procedura per tutti i casi di discriminazione. L'art. 700 del Codice di procedura civile, norma a portata assolutamente generale, consente di ottenere d'urgenza, prima di iniziare la causa di *merito*, i provvedimenti necessari per evitare un pregiudizio irreparabile. Questa norma può essere fatta valere in tutti i campi d'applicazione della direttiva non contemplati dall'art. 15 della legge n. 903.

20. — Inoltre l'art. 24 della Costituzione italiana stabilisce che tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti ed interessi legittimi. Questo dettato costituzionale ha una diretta applicazione, costante e consolidata, nel senso che, constatata l'esistenza di una norma sostanziale che protegge un interesse individuale, non occorre alcuna altra speciale statuizione normativa che munisca detto interesse di tutela giudiziaria, derivando essa, in modo generale ed assoluto, dall'art. 24 della Costituzione. I lavoratori discriminati possono quindi invocare il suddetto dettato costituzionale per esigere il rispetto delle prescrizioni della legge n. 903 mediante ricorso al giudice.

21. — La Commissione non ha contraddetto le spiegazioni fornite dal Governo della Repubblica italiana. Ciò premesso, questo mezzo non può essere accolto.

22. — Poiché nessuno degli addebiti mossi dalla Commissione è stato accolto, il ricorso dev'essere respinto. (*omissis*)

**CORTE DI GIUSTIZIA DELLE COMUNITA EUROPEE, 30 novembre 1983, nella causa 227/82 - Pres. Galmont - Avv. Gen. Rozés - Domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dall'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam nella causa penale c. Leendert van Bennekom (avv. Bouman e Barbas) - Interv.:** Governi dei Paesi bassi (ag. Italianer), della Rep. fed. di Germania (ag. Seidel e Röder), italiano (avv. Stato Braguglia) e danese (ag. Mikaelson) e Commissione della C.E. (ag. Haagsma).

**Comunità europee - Armonizzazione delle legislazioni - Nozione di « medicinali » - Preparati farmaceutici.**

(Direttiva CEE del Consiglio 26 gennaio 1965, n. 65/65).

**Comunità europee - Libera circolazione delle merci - Misure restrittive all'importazione - Tutela della salute - Limiti - Vitamine.**

(Trattato CEE, artt. 30 e 36; direttiva CEE del Consiglio 26 gennaio 1965, n. 65/65).

*Sostanze come i preparati a base di vitamine di cui è causa, che non siano espressamente « indicate o raccomandate » come atte a guarire, curare o prevenire affezioni, possono cionondimeno essere sostanze « presentate come aventi proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali » ai sensi della definizione comunitaria di medicinale di cui alla direttiva n. 65/65. Se il prodotto non rientra né nella prima né nella seconda parte della definizione comunitaria di medicinale, esso non può essere considerato un medicinale ai sensi della direttiva n. 65/65. La classificazione di una vitamina fra i medicinali ai sensi della seconda definizione data della direttiva n. 65/65 va effettuata caso per caso, in base alle proprietà farmacologiche di ciascuna di esse, secondo quanto appurato allo stadio attuale delle conoscenze scientifiche (1).*

*Qualora taluni preparati a base di una o più vitamine: a) si possano considerare medicinali ai sensi della direttiva n. 65/65, ma non*

---

(1) Agli occhi del consumatore è equivalente che una proprietà curativa o profilattica venga espressamente indicata o dichiarata, ovvero che essa oggettivamente risulti dal modo di presentazione, e quindi di somministrazione, di una sostanza. Se una sostanza viene presentata sotto forma, ad esempio, di fiale da iniettare, di supposta, di capsula, questo modo di preservazione, oggettivamente considerato insieme alle indicazioni di composizione e di dosaggio, porta necessariamente a ritenere che a quella sostanza è stata attribuita una proprietà terapeutica.

È naturale, quindi, che debba rientrare nella nozione di medicinale (con tutte le conseguenze di cui alla direttiva CEE del Consiglio 26 gennaio 1965, n. 65/65) non soltanto la sostanza dichiarata o indicata come avente proprietà curative o profilattiche, ma anche la sostanza la quale, per il modo in cui viene presentata oggettivamente e, quindi, per il modo in cui deve essere somministrata, induca necessariamente a ritenere che abbia proprietà curative o profilattiche.

siano compresi nella normativa sui medicinali di uno o più Stati membri, oppure b) non rientrino nella definizione comunitaria di medicinale, la legge di uno Stato membro può vietare la vendita o la detenzione in deposito ai fini della vendita di preparati del genere importati da un altro Stato membro, in particolare se essi sono in presentazione farmaceutica ed hanno forte concentrazione. Tuttavia, siffatta disciplina è giustificata solo se vengono concesse autorizzazioni di vendita ogni volta che siano compatibili con le esigenze della tutela della salute (2).

(omissis) 1. — Con sentenza 12 maggio 1982, pervenuta alla Corte il 1° settembre 1982, l'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam ha sollevato, a norma dell'art. 177 del Trattato CEE, varie questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 26 gennaio 1965, n. 65, per il ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative alle specialità medicinali (G.U. 9 febbraio 1965, pag. 369), e degli artt. 30-36 del Trattato CEE, al fine di decidere sulla compatibilità col diritto comunitario della « Wet op de geneesmiddelenvoorziening » (legge olandese sull'approvvigionamento dei medicinali).

2. — Le questioni venivano sollevate nell'ambito di un procedimento penale a carico del sig. van Bennekom, imputato nei Paesi Bassi di aver detenuto per la vendita, in trasgressione della suddetta legge olandese, grandi quantità di preparati a base di una o più vitamine.

---

(2) Già in numerose sentenze (cfr. da ultimo la sentenza, citata in motivazione, 14 luglio 1983, nella causa 174/82, SANDOZ, pubblicata in *questa Rassegna*, 1983, I, 840, con nota, e, prima, quelle indicate nella nota stessa) la Corte ha precisato che, se è vero che gli articoli 30 e 34 del trattato vietano qualsiasi restrizione quantitativa o misura di effetto equivalente nel commercio fra Stati membri, non è men vero che gli ostacoli per la circolazione intracomunitaria derivanti dalle disparità delle norme nazionali relative allo smercio dei prodotti sono consentite dall'art. 36 del trattato, qualora le norme sottese agli ostacoli stessi siano giustificate da motivi, tra l'altro, di tutela della salute delle persone: sempre che, naturalmente, i divieti o le restrizioni di cui trattasi non costituiscano un mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio fra gli Stati membri. In mancanza di norme di armonizzazione, spetta agli Stati membri stabilire il grado di tutela della salute e della vita delle persone che essi intendono garantire. La difficoltà e le incertezze inerenti alla valutazione del livello necessario nei singoli casi per garantire la salute e le diversità delle situazioni di fatto esistenti nei diversi paesi possono spiegare la mancanza di uniformità delle leggi nazionali degli Stati membri e l'esistenza in alcuni di misure più rigorose che in altri.

L'art. 36 del trattato riconosce agli Stati membri il potere di fissare discrezionalmente le misure che essi ritengono necessarie per la protezione della salute delle persone: anche ricorrendo, per raggiungere lo scopo, a mezzi impe-

3. — È pacifico che si trattava essenzialmente di preparati in presentazione farmaceutica (comprese, pillole e capsule) fortemente concentrati.

4. — A norma dell'art. 3, n. 5, lett. b), della Wet op geneesmiddelen-voorziening i medicinali possono essere messi in commercio solo previa registrazione da parte dell'autorità competente. I produttori, importatori o grossisti devono inoltre avere l'autorizzazione per produrre, importare o commerciare all'ingrosso i medicinali.

5. — L'obbligo di registrazione e l'autorizzazione sono del pari contemplati dalle norme comunitarie relative al ravvicinamento delle disposizioni legislative sulle specialità medicinali.

6. — Il van Bennekom, imputato di aver trasgredito i due suddetti obblighi, si difendeva dinanzi al giudice olandese sostenendo che i preparati di cui trattasi non sono medicinali, bensì alimenti ai sensi tanto della legge olandese, quanto della summenzionata direttiva n. 65/65.

7. — La «Wet op geneesmiddelenvoorziening» intende per medicinale:

«qualsiasi sostanza o composto di sostanze, che è destinato ad essere usato per o in qualche modo viene indicato o raccomandato come atto a:

1) curare, alleviare o prevenire determinate affezioni, malattie, sintomi, dolori, lesioni o deficienze dell'uomo;

ditivi degli scambi comunitari; purché essi siano necessari alla tutela perseguita e non costituiscano una restrizione dissimulata agli scambi stessi.

Di conseguenza deve ritenersi che un siffatto potere discrezionale esercitato da uno Stato non possa avere effetto che nello Stato stesso e non possa vincolare, viceversa, gli altri Stati, che altrimenti sarebbero corrispondentemente spogliati del potere attribuito loro dalla norma del trattato e tenuti a uniformare le loro normative in materia sanitaria a quelle dello Stato che ha adottato sul punto la disposizione meno restrittiva. Si avrebbe, in pratica, una vera e propria deviazione della finalità perseguita dalla norma comunitaria che, anziché consentire una diversità di disciplina in funzione delle diverse esigenze dei singoli Stati (si pensi alle diverse condizioni ambientali e climatiche e alle diverse abitudini alimentari), verrebbe a porsi come lo strumento per pervenire ad una armonizzazione al livello della normativa nazionale meno restrittiva.

Quel che la normativa comunitaria certamente non consente è una discriminazione palese o dissimulata o una misura che comunque voglia impedire lo scambio intercomunitario; ma non impedisce certamente che ciascuno Stato imponga determinati requisiti allo smercio dei prodotti senza alcuna distinzione fra quelli nazionali e quelli importati, per esigenze di tutela della salute ragionevolmente valutate. Ammettere che il prodotto importato sia esonerato dagli obblighi imposti dalla normativa sanitaria interna, che continuerebbero a gravare invece sul prodotto nazionale, significherebbe creare un privilegio per il prodotto importato, che non trova alcuna logica nello spirito del trattato.

2) ripristinare, stimolare o modificare il funzionamento dell'organismo umano;

3) elaborare una diagnosi clinica mediante somministrazione o applicazione all'uomo».

8. — La direttiva del Consiglio n. 65/65 intende per medicinale anzi tutto « ogni sostanza o composizione presentata come avente proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali ». « Ogni sostanza o composizione da somministrare all'uomo o all'animale allo scopo di stabilire una diagnosi medica o di ripristinare, correggere o modificare funzioni organiche dell'uomo o dell'animale è altresì considerata medicinale ».

9. — Adito in grado d'appello, l'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam, ritenendo necessaria l'interpretazione delle norme comunitarie, sospendeva il procedimento e sottoponeva alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

« 1) Se le sostanze semplici o composte come i preparati di vitamine in concentrazioni e dosi determinate e nella forma (compresse, pillole e capsule) di cui trattasi nella presente causa, che non siano state indicate o raccomandate come atte a curare o prevenire affezioni, malattie o sintomi di malattia, dolori ferite o deficienze dell'uomo, siano sostanze semplici o composte presentate come aventi proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali.

2) Se una sostanza semplice o composta, quale i preparati a base di una o più vitamine su cui verte la presente causa, che possa avere proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali, ma che non sia presentata come tale e non possa venir somministrata a persone o ad animali allo scopo di effettuare una diagnosi medica o di ripristinare, correggere o modificare funzioni organiche dell'uomo o dell'animale, possa essere un "medicinale" ai sensi della direttiva.

3a) Una volta ammesso che vitamine, in una determinata bassa concentrazione, sono destinate a servire come alimento e non come medicinale, anche se sono messe in commercio sotto forma di compresse, pillole o capsule, se una alta (o maggiore) concentrazione delle stesse vitamine, pur se non nella stessa forma, sia sufficiente a far definire la sostanza come medicinale ai sensi della direttiva.

3b) In caso affermativo, in base a quali criteri si possa accertare questo fatto.

4) Se il diritto olandese possa vietare la — o possa venir applicato mediante sanzioni penali alla — vendita o detenzione in deposito per la vendita di vitamine e di preparati di vitamine tramite una definizione tanto ampia di "medicinale" (come quella che figura nella legge olandese).

dese sull'approvvigionamento dei medicinali) che vi rientrano i preparati pur se non sono medicinali — in quanto sostanze semplici o composte — ai sensi della direttiva.

5) Qualora la direttiva consenta di considerare i preparati a base di una o più vitamine come medicinali, ma la direttiva o la normativa nazionale di uno o più Stati membri che su di essa si fonda sia redatta, interpretata o applicata in modo che questi preparati esulano ivi dalla sfera d'applicazione della legislazione sui medicinali, se il diritto olandese possa opporsi alla vendita o alla detenzione in deposito per la vendita di prodotti di questo tipo, importati da altri Stati membri, in forza della legge olandese sull'approvvigionamento dei medicinali o delle norme adottate per la sua attuazione, oppure ciò sia incompatibile con il Trattato, in specie con l'art. 30 e con il divieto di limitare gli scambi tra Stati membri.

6) Qualora la soluzione delle precedenti questioni faccia concludere che la definizione di medicinale figurante nella legge olandese comprende — in contrasto con la definizione della direttiva comunitaria — i preparati a base di vitamine di cui trattasi, con il che essi sono soggetti all'obbligo di registrazione di cui sopra, al pari delle specialità farmaceutiche e dei preparati farmaceutici, se la normativa olandese si debba per questo considerare una misura di effetto equivalente ad una restrizione quantitativa ai sensi dell'art. 30 e segg. del Trattato CEE, tenuto conto del fatto che la direttiva comunitaria disciplina solo le specialità farmaceutiche ».

10. — È bene anzitutto osservare che non spetta alla Corte, nell'ambito dell'art. 177 del Trattato, pronunciarsi sulla compatibilità col Trattato di una legge interna; essa può, tuttavia, indicare al giudice nazionale tutti i criteri d'interpretazione del diritto comunitario che possano consentirgli di decidere in proposito.

11. — Nel merito va sottolineato che la direttiva n. 65/65 costituisce solo la prima fase nell'armonizzazione delle normative nazionali relative alla produzione ed alla distribuzione dei prodotti medicinali.

12. — La direttiva ha un ambito d'applicazione limitato alle « specialità medicinali », definite come medicinali precedentemente preparati, immessi in commercio con una denominazione speciale ed in una confezione particolare. D'altra parte, i « medicinali » vengono definiti come « sostanze », oggetto a loro volta di definizioni più precise. Infine l'art. 2 limita l'ambito d'applicazione della direttiva alle specialità medicinali per uso umano e destinate ad essere messe in commercio negli Stati membri.

13. — A proposito degli elementi tecnici della definizione di medicinale di cui alla direttiva n. 65/65, la Corte può solo fornire alcune indicazioni generali che permettano di stabilire la linea di demarcazione fra medicinali ed alimenti.

14. — La direttiva n. 65/65 ha lo scopo di eliminare — almeno in parte — gli ostacoli negli scambi delle specialità medicinali all'interno della Comunità, pur perseguendo il fine essenziale di salvaguardare la salute pubblica. Tale armonizzazione deve altresì consentire di rendere gradualmente inutile il ricorso all'art. 36 del Trattato CEE.

15. — Alla luce di queste considerazioni vanno risolte anzitutto le prime tre questioni sollevate dall'Arrondissementsrechtbank di Amsterdam, le quali vertono sull'interpretazione della direttiva, e in un secondo tempo — in via subordinata — qualora i preparati a base di vitamine di cui è causa non rientrino nella direttiva, le questioni relative agli artt. 30 e segg. del Trattato.

#### *La prima questione.*

16. — Con la prima questione si chiede sostanzialmente alla Corte se prodotti del tipo dei preparati a base di vitamine di cui è causa, che non siano espressamente « indicati o raccomandati » come atti a guarire, curare o prevenire affezioni, possano ugualmente essere sostanze « presentate come aventi proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali » ai sensi della definizione comunitaria di medicinali contenuta nella direttiva n. 65/65.

17. — Onde risolvere tale questione, va osservato che, basandosi nella prima definizione comunitaria di medicinale sul criterio della « presentazione » del prodotto, la direttiva tende ad includere non solo i medicinali che hanno veri e propri effetti terapeutici e medicinali, ma anche i prodotti non abbastanza efficaci o che non sortirebbero gli effetti che i consumatori hanno il diritto di aspettarsi data la loro presentazione. La direttiva è volta quindi a preservare i consumatori non solo dai medicinali dannosi o tossici come tali, ma anche dai vari prodotti usati in luogo dei rimedi adeguati. Pertanto la nozione di « presentazione » di un prodotto va interpretata in senso estensivo.

18. — Si deve quindi ritenere che un prodotto è « presentato come avente proprietà curative o profilattiche » ai sensi della direttiva n. 65/65 non solo quando è espressamente « indicato » o « raccomandato » come tale, eventualmente mediante etichette, note o la presentazione orale, ma anche ogniqualvolta appare, anche implicitamente, ma con certezza,

agli occhi del consumatore medio che tale prodotto — stando alla sua presentazione — dovrebbe avere gli effetti descritti dalla prima definizione comunitaria.

19. — In particolare, la forma esterna del prodotto di cui è causa — compresse, pillole o capsule — può costituire sotto questo aspetto un indizio attendibile dell'intenzione del venditore o del fabbricante di metterlo in commercio come medicinale. Tale indizio non può però essere esclusivo e determinante, se non si vogliono comprendere taluni prodotti alimentari tradizionalmente presentati in forme analoghe a quelle di prodotti medicinali.

20. — La prima questione va quindi risolta nel senso che sostanze come i preparati a base di vitamine di cui è causa, che non siano espressamente « indicate o raccomandate » come atte a guarire, curare o prevenire affezioni possono cionondimeno essere sostanze « presentate come aventi proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali » ai sensi della definizione comunitaria di medicinale di cui alla direttiva n. 65/65.

*La seconda questione.*

21. — La seconda questione tende ad accertare se una sostanza che possa avere proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali, ma che non sia presentata come tale e non possa venir somministrata a persone o ad animali allo scopo di effettuare una diagnosi medica o di ripristinare, correggere o modificare funzioni organiche dell'uomo o dell'animale, rientri comunque nella definizione di medicinale ai sensi della direttiva n. 65/65.

22. — Va ritenuto in proposito che una sostanza con « proprietà curative o profilattiche delle malattie umane o animali », ai sensi della prima definizione comunitaria, non « presentata » però come tale, rientra in linea di massima nell'ambito d'applicazione della seconda definizione comunitaria di medicinale.

23. — Viceversa, il prodotto che non rientri né nella prima, né nella seconda parte della definizione comunitaria di medicinale non può essere considerato un medicinale ai sensi della direttiva n. 65/65.

*La terza questione.*

24. — Con la terza questione il giudice proponente, partendo dall'ipotesi che le vitamine poco concentrate possono essere considerate alimenti, chiede essenzialmente se una maggiore concentrazione debba

farle ritenere medicinali ai sensi della direttiva ed in base a quali criteri.

25. — La soluzione della questione deve consentire al giudice nazionale di valutare il peso del criterio della concentrazione nello stabilire se una vitamina rientri nella seconda definizione comunitaria di medicinale.

26. — Le vitamine, poiché vengono definite di solito come sostanze indispensabili in minime quantità all'alimentazione quotidiana ed al buon funzionamento dell'organismo, non possono — come regola generale — essere considerate medicinali quando sono prese in piccola quantità.

21. — È del pari pacifico che i preparati a base di una o più vitamine vengono talvolta usati, di solito in forti dosi, a scopi terapeutici contro talune malattie nelle quali la carenza vitaminica non è la causa morbosa. In casi del genere è incontestabile che tali preparati a base di vitamine costituiscono dei medicinali.

28. — Dal fascicolo e dal complesso delle osservazioni presentate alla Corte si desume tuttavia che è impossibile, nello stato attuale della scienza, stabilire se il criterio della concentrazione possa, da solo, essere sempre sufficiente a far ritenere che un preparato a base di vitamine costituisce un medicinale e, a maggior ragione, precisare da quale grado di concentrazione un preparato del genere rientri nella definizione comunitaria di medicinale.

29. — È pertanto opportuno risolvere la questione nel senso che la classificazione di una vitamina fra i medicinali ai sensi della seconda definizione data dalla direttiva n. 65/65 va effettuata caso per caso, in base alle proprietà farmacologiche di ciascuna di esse, quali sono state accertate nello stato attuale delle conoscenze scientifiche.

*La quarta, la quinta e la sesta questione.*

30. — Con la quarta, la quinta e la sesta questione si chiede, essenzialmente, se qualora certi preparati a base di una o più vitamine

a) si possano considerare medicinali ai sensi della direttiva n. 65/65, ma non siano compresi nella normativa sui medicinali di uno o più Stati membri, oppure

b) non rientrino nella definizione comunitaria di medicinale, la legge di uno degli Stati membri possa ancora vietare la vendita o la detenzione in deposito ai fini della vendita, di preparati del genere importati da un altro Stato membro.

31. — Si desume in proposito dall'ultimo considerando della direttiva n. 65/65 che questa mira solo a realizzare il progressivo ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri in materia. Pertanto, pur cercando di ridurre al minimo gli ostacoli per gli scambi nell'ambito della Comunità per i prodotti considerati, essa non esclude per questo che i prodotti che non ricadono sotto le sue disposizioni siano sottoposti dagli Stati membri ad un regime restrittivo di vendita o di messa in commercio purché siano osservate le altre disposizioni di diritto comunitario.

32. — A norma dell'art. 30 del Trattato, sono vietate nel commercio fra gli Stati membri le restrizioni quantitative all'importazione nonché qualsiasi misura d'effetto equivalente. Secondo la giurisprudenza della Corte, vanno considerate misure d'effetto equivalente a restrizioni quantitative tutte le normative commerciali degli Stati membri atte ad ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, il commercio nell'ambito della Comunità.

33. — In tale prospettiva, è evidente che costituisce una misura d'effetto equivalente ad una restrizione quantitativa all'importazione, ai sensi dell'art. 30 del Trattato CEE, la normativa che vieti, salvo la previa registrazione amministrativa, la vendita di vitamine e di preparati a base di vitamine, in quanto disposizioni del genere sono atte ad ostacolare il commercio fra Stati membri.

34. — Tuttavia, a norma dell'art. 36 del Trattato, « le disposizioni degli artt. 30-34... lasciano impregiudicati i divieti o restrizioni all'importazione... giustificati da motivi... di tutela della salute e della vita delle persone » che non costituiscano un « mezzo di discriminazione arbitraria, né una restrizione dissimulata al commercio tra gli Stati membri ».

35. — Solo allorché, in applicazione dell'art. 100 del Trattato, direttive comunitarie dispongono la armonizzazione dei provvedimenti necessari per garantire la tutela della salute animale ed umana e approntano procedure comunitarie di controllo della loro osservanza, il ricorso all'art. 36 perde la sua giustificazione. Ora, è pacifico che ciò non avviene nel caso delle direttive sui medicinali. Occorre quindi esaminare se provvedimenti che limitano la vendita di vitamine possano essere giustificati dall'art. 36 del Trattato.

36. — Come la Corte ha avuto occasione di dichiarare nella sentenza 14 luglio 1983 (*Sandoz*, 174/82, non ancora pubblicata) il consumo eccessivo di vitamine per un periodo prolungato può avere effetti nocivi la cui gravità dipende dal tipo: le vitamine liposolubili rischiano

in via generale di essere più nocive di quelle idrosolubili. Risulta inoltre che le vitamine costituiscono un rischio reale per la salute soprattutto in forte concentrazione. Tuttavia, dalle osservazioni presentate alla Corte si desume che la ricerca scientifica non è ancora abbastanza avanzata per poter determinare con certezza le quantità e le concentrazioni critiche nonché gli effetti precisi.

37. — Ora, secondo la costante giurisprudenza della Corte, poiché nello stato attuale della ricerca scientifica rimangono delle incertezze, spetta agli Stati membri, in mancanza d'armonizzazione, decidere in quale misura intendano garantire la tutela della salute e della vita delle persone, pur tenendo conto delle esigenze della libera circolazione delle merci nell'ambito della Comunità.

38. — Questi principi valgono pure per le sostanze del genere delle vitamine le quali non sono in via generale nocive di per sé, ma possono produrre effetti nocivi particolari in caso di consumo eccessivo. Date le incertezze inerenti alla valutazione scientifica, la disciplina nazionale che ai preparati a base di una o più vitamine in presentazione farmaceutica o in forte concentrazione applichi le procedure di cui alla direttiva n. 65/65 è pertanto, nel suo principio ispiratore, giustificata, ai sensi dell'art. 36 del Trattato, da motivi di tutela della salute umana, anche se gli Stati membri hanno adottato in proposito soluzioni diverse.

39. — Tuttavia il principio di proporzionalità che costituisce il fondamento dell'ultimo inciso dell'art. 36 del Trattato esige che la facoltà degli Stati membri di vietare le importazioni dei prodotti di cui trattasi da altri Stati membri sia limitata a ciò che è necessario per conseguire gli scopi di tutela della salute legittimamente perseguiti. La normativa nazionale che contempra un divieto del genere è quindi giustificata solo se le autorizzazioni di vendita sono concesse ogni volta che siano compatibili con le esigenze della tutela della salute.

40. — Spetta in proposito alle autorità nazionali dimostrare, in ciascun caso, che la loro normativa è necessaria per proteggere effettivamente gli interessi considerati dall'art. 36 del Trattato e soprattutto che la vendita del prodotto di cui trattasi crea un rischio effettivo per la salute pubblica.

41. — Le questioni sollevate dal giudice nazionale vanno pertanto risolte nel senso che, qualora taluni preparati a base di una o più vitamine:

a) si possano considerare medicinali ai sensi della direttiva n. 65/65 ma non siano compresi nella normativa sui medicinali di uno o più Stati membri, oppure;

b) non rientrino nella definizione comunitaria di medicinale, la legge di uno Stato membro può vietare la vendita o la detenzione in deposito ai fini della vendita di preparati del genere importati da un altro Stato membro, in particolare se essi sono in presentazione farmaceutica ed hanno forte concentrazione. Tuttavia, siffatta disciplina è giustificata solo se vengono concesse autorizzazioni di vendita ogni volta che siano compatibili con le esigenze della tutela della salute. (*omissis*)

SEZIONE TERZA

GIURISPRUDENZA  
SU QUESTIONI DI GIURISDIZIONE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 15 ottobre 1983, n. 6051 - Pres. Gambogi - Rel. Chiavelli - P.M. Sgroi - Pezzilli (avv. Pennacchio) c. Ente di Sviluppo in Puglia e Lucania (avv. Stato Zotta).

**Procedimento civile - Ricorso principale nel merito - Ricorso incidentale condizionato - Questioni pregiudiziali di rito o di merito - Ammissibilità.**

**Impiego pubblico - Requisiti necessari - Natura pubblicistica dell'Ente datore di lavoro - Inserimento reale nell'apparato organizzativo dell'Ente - Obbligo atto formale di nomina - Non sussiste.**

*È ammissibile il ricorso incidentale condizionato allo accoglimento di ricorso principale concernente il merito della causa, ancorché con tale impugnazione condizionata venga riproposta una questione di carattere pregiudiziale di rito o di merito (1).*

*Ai fini della identificazione di un rapporto di pubblico impiego, requisiti necessari e sufficienti sono la natura pubblicistica dell'Ente datore di lavoro ed il concreto inserimento del lavoratore nell'apparato organizzativo dell'Ente, inserimento non necessariamente risultante da un atto formale di nomina o da uno scritto equipollente, bensì da una qualsivoglia manifestazione di univoca volontà dell'Ente di attuare l'inserimento stesso, ivi compresi anche meri comportamenti concludenti a ciò idonei (2).*

(omissis) Il ricorso è ammissibile.

Anzitutto, il ricorso stesso risulta proposto tempestivamente in data 28 dicembre 1976, nel termine lungo, avverso la sentenza suindicata non notificata; ed è inoltre ammissibile sotto il profilo dell'interesse, verificandosi la condizione cui esso è stato sottoposto e, cioè, la fondatezza del ricorso principale.

---

(1) Giurisprudenza consolidata (cfr. Sez. Un. 11 aprile 1960 n. 826).

(2) Trova conferma, in specie, l'orientamento manifestato negli ultimi anni dalle Sezioni Unite, caratterizzato da un minor rigore circa la necessità dell'atto formale di nomina ai fini della qualificazione del rapporto di pubblico impiego. V. al riguardo Cass. 12 giugno 1979 n. 3298; Cass. 26 maggio 1979 n. 3070; Cass. 22 ottobre 1980 n. 5680; Cass. 2 marzo 1981 n. 1203 (richiamata in sentenza).

La parte, infatti, può ben condizionare il ricorso incidentale all'accoglimento del ricorso principale, concernente il merito della causa, ancorché, con la sua impugnazione così condizionata, riproponga una questione di carattere pregiudiziale o preliminare (di rito o di merito) (SS.UU 11 aprile 1960, n. 826).

Inoltre, la subordinazione dell'esame delle questioni pregiudiziali o preliminari proposte con il ricorso incidentale alla condizione dell'accoglimento del ricorso principale, se non può ammettersi quando, con il ricorso incidentale, si propongono questioni rilevabili d'ufficio (perché in tal caso la condizione non può spiegare nessuna efficacia) è, invece, consentita quando le questioni stesse rientrano nel potere dispositivo delle parti: in questa ipotesi la volontà delle parti stesse limita i poteri del Giudice, onde vanno esaminate prima, anche se unicamente al fine di delibarne l'attendibilità, le questioni sollevate con il ricorso principale e, solo in caso di accoglimento di questo, devono essere esaminate le questioni proposte con il ricorso incidentale (cfr. Cass. 24 marzo 1964, n. 664).

Ora, nel caso di specie, per quanto la questione riproposta con il ricorso incidentale condizionato sia una questione di giurisdizione, rilevabile, perciò, in ogni stato e grado del giudizio anche d'ufficio, essa tuttavia non potrebbe più essere esaminata, per la preclusione costituita dal giudicato interno, ove non fosse stata impugnata la sentenza 29 gennaio 1976 del Tribunale di Bari, dichiarativa della giurisdizione del giudice ordinario in ordine al rapporto per cui è causa.

Ciò premesso, si rileva che il ricorso principale merita di essere accolto in relazione ai motivi secondo e quarto, con i quali il ricorrente sempre previa denuncia di omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, lamenta: che il Tribunale non abbia considerato che dalla premessa circa l'affermata natura di ente pubblico non economico dell'Ente di sviluppo avrebbe dovuto scaturire il difetto di giurisdizione dell'A.G.O.; che il Tribunale stesso abbia insufficientemente motivato circa la ritenuta « viscosità » del rapporto; che, infine, ritenendo il rapporto di pubblico impiego, sia caduto in contraddizione con la sentenza di esso medesimo Tribunale di Bari in data 9 gennaio 1976, che confermando la sentenza del Pretore, dichiarativa della giurisdizione ordinaria, aveva ritenuto il rapporto in oggetto di stretto diritto privato (secondo motivo); e denuncia (quarto motivo) vizio logico e giuridico della motivazione (art. 360 n. 5 c.p.c.) in relazione all'art. 2697 C.C., lamentando, infine, che il Tribunale abbia ritenuto che nel rapporto *de quo* non sussistesse la possibilità di un licenziamento di ritorsione o di rappresaglia, dando per scontati elementi di fatto mai provati.

Sussistono, infatti, i vizi denunciati.

Il Tribunale, decidendo nel merito, dopo che aveva già giudicato nello stesso processo sulla questione pregiudiziale, inerente alla giuri-

sdizione sul rapporto dedotto in giudizio, ritenendo questo un rapporto di lavoro privato, non poteva più, sia pure ai soli effetti del merito, ritenere lo stesso rapporto di natura pubblica, per la natura di ente pubblico non economico dell'Ente convenuto.

E ciò non tanto per un vizio di contraddittorietà della sentenza di merito impugnata (vizio che, come esattamente rileva la difesa dell'Ente, non può che essere interno alla sentenza medesima; e, cioè, desunto da elementi in essa contenuti, non già in rapporto ad elementi contenuti in altra sentenza anche se dello stesso giudice) ma bensì per il principio della preclusione delle questioni già decise all'interno dello stesso processo e in ordine allo stesso rapporto.

E comunque, la sentenza impugnata non è motivata in merito alla ritenuta stabilità del rapporto.

Come già altre volte queste SS.UU. hanno avuto modo di precisare, un rapporto di lavoro, indipendentemente dal carattere pubblico o privato del datore di lavoro, può ritenersi assistito da garanzia di stabilità, e, quindi, comportare in costanza del rapporto medesimo, la decorrenza della prescrizione dei diritti del dipendente, solo qualora quest'ultimo abbia possibilità di insorgere avverso un licenziamento illegittimo e di rimuovere gli effetti, ai sensi dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970 n. 300, ovvero in forza di leggi speciali o specifiche pattuizioni, idonee ad assicurare una tutela di intensità pari a quella prevista dalla citata norma (SS.UU. 9 gennaio 1978 n. 54).

Nella specie, invece, il Tribunale ha desunto la stabilità del rapporto da questi soli fatti: che l'Ente di sviluppo è ente pubblico non economico; che il regolamento del personale ha previsto « il mantenimento del posto di lavoro » per tutto il personale stesso; che, di fatto, nessuno mai, tra le centinaia di dipendenti, sarebbe stato licenziato.

Ora, in proposito, è agevole rilevare che dal fatto che nessuno mai sia stato licenziato non può ovviamente desumersi la stabilità giuridica del rapporto, questa potendo derivare solo da una giuridica limitazione del potere di licenziamento da parte dell'ente datore di lavoro; e che poi manca qualsiasi specificazione del contenuto delle norme regolamentari che garantirebbero « il mantenimento del posto di lavoro per tutto il personale », apoditticamente affermato dal Tribunale.

E se è vero che, come rileva la difesa dell'Ente, la questione della stabilità giuridica del rapporto di lavoro è *questio iuris*, in relazione alla quale non è deducibile il vizio di difetto di motivazione che può attenersi solo ad una questione di fatto, è altresì innegabile che la prima è, pur sempre, condizionata dalla seconda, quando la stabilità giuridica non derivi da norme di legge ma, bensì, da norme regolamentari o collettive, delle quali non risultino allegati e dimostrati la esistenza ed il contenuto.

Delibata così la questione della fondatezza del ricorso principale ai fini dell'ammissibilità del ricorso incidentale condizionato, deve allora decidersi sulla fondatezza o meno di quest'ultimo.

L'Ente di sviluppo lamenta che il Tribunale di Bari, dopo aver accertato che l'ente datore di lavoro è un ente pubblico non economico, abbia poi ritenuto la giurisdizione dello A.G.O. in base alla considerazione che la lettera 13 aprile 1963 non avrebbe costituito un rapporto di impiego pubblico; e, comunque, che detta lettera sarebbe sopravvenuta in costanza di un rapporto sostanzialmente unitario.

In proposito, deduce che, per i connotati oggettivi, il rapporto si configurò come rapporto di diritto pubblico fin dal momento della sua costituzione; che ove si ritenga essenziale la presenza di un atto di nomina — tale atto può essere ravvisato nella lettera 13 aprile 1963; che, peraltro, è ben possibile pervenire alla configurazione di due distinti rapporti, il primo (cronologicamente) di diritto privato e il secondo (successivamente) di diritto pubblico.

Il ricorso è fondato.

Infatti, ai fini della identificazione di un rapporto di pubblico impiego, come tale devoluto alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, requisiti necessari e sufficienti sono la natura pubblicistica dell'ente datore di lavoro ed il concreto inserimento del lavoratore nell'apparato organizzativo dell'ente. Quest'ultimo elemento poi non deve risultare necessariamente da un formale atto di nomina o da uno scritto equipollente, bastando che la volontà di attuare l'inserimento sia dall'ente pubblico manifestata in qualsiasi modo, purché univocamente; e, perciò, anche con atti e comportamenti concludenti che rivelino che l'ente medesimo ha voluto e fatto propria la prestazione lavorativa per utilizzarla nell'ambito della sua organizzazione e per i fini pubblicistici da essa perseguiti (SS.UU. 2 marzo 1981 n. 1203).

Ora, per quanto riguarda l'Ente convenuto, non si può, anzitutto, dubitare della sua natura di ente pubblico non economico, trattandosi di ente che, in base alla legge istitutiva (d.l.C.P.S. 18 marzo 1947, n. 281), esplica attività non diretta alla produzione di beni o servizi che lo ponga sullo stesso piano, in regime di concorrenza, effettiva o potenziale, con gli imprenditori privati esercenti attività analoghe e, quindi, al conseguimento di lucri; ma diretta esclusivamente all'attuazione della riforma fondiaria che, ai sensi dell'art. 44 della Costituzione, rappresenta uno dei più importanti fini sociali dello Stato. (SS.UU. 21 ottobre 1971 n. 2956).

Parimenti non può dubitarsi dell'inserimento del Pezzilli nell'organizzazione pubblicistica dell'Ente, sin dalla costituzione del rapporto, svoltosi ininterrottamente e con le stesse modalità fino alla sua conclusione;

il Pezzilli aveva infatti svolto attività di conducente di automezzi nei centri agricoli di Laconia, Moschella, Speranza e Gaudiano.

Il formale atto di nomina, intervenuto il 13 aprile 1963, si limitò solo a dare veste formale all'unitario ed identico rapporto di prestazione di lavoro subordinato.

Né, infine, tale attività era estranea ai fini istituzionali dell'Ente, perché, per quanto di natura esecutiva, si poneva in rapporto di stretta e necessaria strumentalità per il raggiungimento di detti fini, come è desumibile dalla stessa lettera di nomina che nulla innovava in ordine alla natura della prestazione e della sua utilizzazione.

Concludendo, quindi, in accoglimento del ricorso incidentale condizionato, deve essere dichiarata la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 21 ottobre 1983, n. 6175 - Pres. Greco - Rel. Parisi - P. M. Sgroi - Aeroporto Cuneo-Levaldigi S.p.A. (avv. Cochetti) c. Ministero dei Trasporti e Ministero della Difesa (avv. Stato Santoro) e c. Cravero.

**Giurisdizione civile - Regolamento - Convenzione di sfalcio d'erba su terreno aeroportuale - Fine primario pubblicistico - Concessione amministrativa - Giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.**

*La convenzione avente per oggetto lo sfalcio d'erba su zone di terreno aeroportuali, formalmente riconosciuta dalle parti quale concessione amministrativa revocabile a giudizio insindacabile della P.A., essendo volta ad assicurare primariamente esigenze pubblicistiche correlate alla sicurezza e alla particolare natura dell'area in questione, ha, anche sostanzialmente, carattere di concessione amministrativa, come tale devoluta alla cognizione esclusiva del giudice amministrativo a norma degli artt. 5, 7 e 28 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 (1).*

Il regolamento, oltre che ammissibile, è anche fondato.

Al riguardo va in primo luogo osservato che alla convenzione intercorsa tra l'amministrazione della Difesa e Giuseppe Cravero — con cui fu concesso al Cravero lo sfalcio erba con l'onere della manutenzione ordinaria sulle zone di terreno comprese nel sedime dell'Aeroporto di Levaldigi, dietro pagamento di un canone di concessione e secondo le

---

(1) Decisione che recepisce tutti gli argomenti sia formali che sostanziali adottati dall'Amministrazione al fine della qualificazione del rapporto in questione come rapporto di natura tipicamente concessoria.

modalità stabilite nel medesimo contratto, fu espressamente riconosciuta in base alla clausola contenuta nell'art. 2 « natura e scopo di concessione amministrativa »; e che la medesima fu, inoltre, formalmente dichiarata « essenzialmente revocabile in tutto o in parte a giudizio insindacabile dell'amministrazione della Difesa concedente e non soggetta quindi alla legislazione dei contratti agrari » con la intesa che l'anticipata revoca, rispetto alla pattuita durata della concessione, avrebbe dato diritto al solo rimborso della quota parte del canone annuo anticipatamente corrisposto.

Inoltre, il rapporto per cui si controverte, oltre a essere caratterizzato dalla rilevata posizione non paritetica che è stata in esso riservata ai titolari del medesimo rapporto, appare chiaramente preordinato ad assecondare in via primaria ed essenziale le esigenze connesse alla manutenzione ordinaria delle zone di terreno comprese nel sedime dell'aeroporto di Levaldigi; esigenze avvertite e da assolvere, a mezzo del concessionario, dall'Amministrazione concedente della Difesa, per finalità di natura pubblicistica correlate alla sicurezza e alla particolare natura dell'area su indicata e alle connesse limitazioni imposte, pur esse nell'interesse pubblico a carico delle proprietà contigue (v. artt. 822 cod. civ. 692 e 714 e segg. cod. della navigazione), inequivocabilmente risultanti dal contenuto della convenzione e idonee quindi — in quanto con la stessa esteriorizzate ed accettate dalla controparte — a connotare la causa e la natura del relativo rapporto.

Le accennate finalità appaiono evidentemente del tutto trascendenti e distinte rispetto a quelle privatistiche eventualmente anche realizzabili che secondo la citata prospettazione di Giovanni e Pietro Cravero nel ricorso da essi presentato il 30 ottobre 1980 al Presidente del Tribunale di Cuneo Sezione Specializzata per le controversie agrarie, configurerebbero un rapporto agrario.

Invece in base ai rilievi che precedono sussistono sicuri elementi per escludere la natura privatistica della convenzione — e per fare ritenere che la controversia inerisce a un rapporto di carattere pubblicistico, riconducibile per la sua struttura, per il suo contenuto e per le sue finalità, nella categoria delle concessioni amministrative, da devolvere alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a norma degli artt. 5, comma primo, 7 comma secondo e 28 comma secondo e terzo della legge 6 dicembre 1971 n. 1034.

In accoglimento del regolamento deve essere conseguentemente dichiarata la giurisdizione del giudice amministrativo.

SEZIONE QUARTA

GIURISPRUDENZA CIVILE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lav., 5 novembre 1983, n. 6544 - Pres. Franceschelli - Rel. D'Alberto - P.M. Gazzara - Corradi Corrado ed altri (avv. Nappi e Cerrai) c. Tesoro (avv. Stato Stipo).

**Lavoro - Rapporto - Comando e distacco - Temporaneità - È requisito - Persistenza dell'interesse del distaccante - È sufficiente.**

**Lavoro - Rapporto - Trasferimento di azienda - Mancato trasferimento di organizzazione aziendale - Prosecuzione del rapporto di lavoro - Esclusione - Fattispecie.**

*Anche nel rapporto di lavoro privato, come nell'impiego pubblico, per configurarsi il comando o distacco non è necessario che la durata di esso sia predeterminata, ancorché caratteristica di detto istituto sia la temporaneità, bensì è sufficiente la sussistenza di un concreto e persistente interesse da parte del datore di lavoro distaccante a che non si instauri un rapporto diretto tra il lavoratore ed il soggetto che ne utilizzi le prestazioni (1).*

*Il mancato trasferimento all'Ufficio per l'accertamento e la notifica degli sconti farmaceutici (U.A.N.S.F.) della organizzazione aziendale della Federazione degli Ordini dei Farmacisti Italiani osta alla configurabilità di una prosecuzione di rapporto di lavoro ai sensi dell'art. 2112 cod. civ., ed implica invece semplice successione di rapporti diversi a seguito della estinzione del primo rapporto per novazione soggettiva (2).*

(omissis) Il ricorso non merita l'accoglimento.

I primi tre mezzi surriferiti, i quali, involgendo questioni connesse e/o interdipendenti, possono essere esaminati congiuntamente, sono privi di fondamento nei termini di cui si dirà.

In ordine agli errori di diritto lamentati nel primo e nel secondo mezzo, deve rilevarsi, infatti, che il Giudice *a quo*, giusta le precisazioni anticipate nella premessa narrativa, risulta essersi sostanzialmente uniformato, nella decisione della causa, all'orientamento giurisprudenziale che questa Corte ha espresso in numerose pronunzie e dal quale non sussiste valida ragione di discostarsi.

Nel rapporto di lavoro privato, come nel pubblico impiego, cioè, non è necessaria la predeterminazione della durata del comando o di-

---

(1-2) Giurisprudenza costante: cfr. Cass., 6 luglio 1982, n. 4017, in questa *Rassegna*, 1982, 940; e inoltre Cass. SS.UU. 22 novembre 1980, n. 6202; Cass. 13 maggio 1981, nn. 3150 e 3151; Cass. 11 agosto 1981, n. 4904; Cass. 7 agosto 1982, n. 4435, in *Foro It.*, 1983, I, 399.

stacco, ancorché requisito proprio di tale istituto sia la temporaneità, potendo l'applicazione del dipendente presso altro imprenditore durare finché duri il corrispondente interesse del datore di lavoro distaccante; di guisa che, ai fini della configurabilità di una situazione di comando o distacco è determinante l'esistenza — nel caso di specie, accertata dal Giudice *a quo* e non contestata dai ricorrenti — dell'anzidetto concreto e persistente interesse (la cui mancanza o il cui venir meno determina l'instaurazione di un rapporto diretto fra il lavoratore distaccato ed il terzo che ne utilizza le prestazioni), senza che sia rilevante, di per se stessa, la durata, più o meno lunga, dell'applicazione del dipendente presso il terzo (cfr., fra le altre, le sentenze, 13 maggio 1981, n. 3150; 6 luglio 1982, n. 4017).

D'altra parte, ha più volte statuito questa Suprema Corte, e va ribadito, che, qualora l'Ufficio per l'accertamento e la notifica degli sconti farmaceutici assuma direttamente il personale prima alle dipendenze della Federazione degli ordini dei farmacisti italiani (F.O.F.I.), ma già distaccato presso di esso (precedentemente denominato Ufficio fiduciario), la circostanza che all'Ufficio pre l'accertamento e la notifica degli sconti (U.A.N.S.F.) non sia stata trasferita alcuna organizzazione aziendale dell'anzidetta Federazione osta alla configurabilità di una prosecuzione del rapporto di lavoro secondo la disciplina prevista dall'art. 2112, codice civile, ed implica, invece, una semplice successione cronologica di rapporti di lavoro diversi, a seguito dell'estinzione del primo rapporto per novazione soggettiva (cfr. le sentenze 22 novembre 1980, n. 6202; 13 maggio 1981, n. 3151; 7 agosto 1982, n. 4435).

Alla luce di tali principi appaiono, dunque, inesistenti gli errori di diritto denunciati dai ricorrenti, onde la motivazione della sentenza del Tribunale — integrata, per quanto occorra, a norma dell'art. 384, secondo comma, c.p.c., con l'esplicito richiamo ai principi medesimi — deve ritenersi ovviamente immune dall'errore di attività ascritto al predetto Giudice di appello con il terzo mezzo dell'impugnazione. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lav., 2 dicembre 1983, n. 7220 - Pres. Bonelli - Est. Farinaro - P.M. Valente (concl. conf.) - Amm.ne dell'Interno (avv. Stato Salimei) c. Borri Luciana (avv. F. Agostini).

**Assistenza e beneficenza pubblica - Invalido civile - Assegno o pensione - Diritto - Decorrenza - Dall'accertamento dello stato di bisogno e non da quello della invalidità - Fattispecie.**

(art. 11 l. 6 agosto 1966, n. 625; art. 5 l. 13 ottobre 1969, n. 743).

*Il diritto dell'invalido civile all'assegno o pensione dipende tanto dall'accertamento della invalidità che da quello della sussistenza dello stato*

*di bisogno e tali elementi, essendo entrambi necessari, hanno natura costitutiva; pertanto, sorgendo detto diritto solo con il compimento dell'ultimo atto del procedimento, esso non viene ad esistenza ove nel corso dell'iter l'avente diritto sia deceduto, a nulla rilevando che gli effetti economici retroagiscano, per espressa disposizione di legge, al primo giorno del mese successivo all'accertamento della invalidità, per cui il detto diritto, non essendo entrato nel patrimonio del de cuius, non è trasmissibile agli eredi (1).*

(omissis) Si deduce violazione e falsa applicazione dell'art. 11, ultimo comma della legge 6 agosto 1966 n. 625, come modificato dall'art. 5 legge 13 ottobre 1969, n. 743 e del terzo comma di quest'ultimo articolo e si lamenta che la Corte abbia erroneamente ritenuto costitutivo l'accertamento dell'invalidità lavorativa, anziché la decisione del Comitato Provinciale di beneficenza ed assistenza che coll'accertamento anche dello stato di bisogno delibera la concessione dell'assegno (sia pure con effetto dal primo accertamento), al quale deve collegarsi il diritto dell'erede del beneficiario a percepire le quote maturate.

Il motivo è fondato.

Invero, la fattispecie produttiva del diritto *de quo*, ricavabile dalla disciplina concreta (legge 6 agosto 1966, n. 625, art. 8), evidenzia come essenziali, oltre gli elementi ovvi della presentazione della domanda e della documentazione relativa, l'accertamento sia della invalidità da parte della Commissione Prov. (art. 8) che dello stato di bisogno, entrambi di natura costitutiva, in rapporto di assoluta interdipendenza, in modo che mancando l'uno non sarebbe produttiva la presenza dell'altro, e l'autorizzazione della concessione dell'assegno di assistenza previa valutazione dello stato di bisogno ad opera del Comitato Prov. (art. 5). Soltanto tale atto principale, conclusivo del procedimento, attribuisce palesemente il diritto all'assegno, anche se gli effetti retroagiscono per espressa disposizione dell'art. 11, terzo comma della legge suddetta, dal primo giorno del mese successivo all'accertamento dell'invalidità lavorativa permanente.

Nella specie la procedura si era conclusa negativamente, in quanto nelle more era deceduta l'assistibile Verpelli.

---

(1) Non constano precedenti in termini; la sentenza della Corte App. Roma 7 dicembre 1978, cassata con la presente decisione, può leggersi in *Riv. Giur. Lav.*, 1978, III, 492.

Con parere della I Sez., 25 gennaio 1974 n. 3797 (in *Cons. St.*, 1975, I, 58), il Consiglio di Stato ebbe invece a ritenere la natura meramente dichiarativa della delibera sulla sussistenza dello stato di bisogno, con conseguente diritto degli eredi all'assegno in caso di morte del dante causa anteriore a detta delibera ma successiva al riconoscimento della inabilità.

In tale situazione un diritto degli eredi sulla procedura non sussiste, essendo escluso testualmente dall'art. 11, ultimo comma della legge che recita « In caso di decesso dell'interessato, successivo al riconoscimento dell'invalidità, l'assegno non può essere corrisposto agli eredi ». E la disposizione è palesemente legata alla natura strettamente assistenziale dell'assegno, la cui disciplina è interamente disponibile per il Legislatore.

Sotto tali presupposti la « novella » di cui all'art. 5 della legge n. 743/69, che aggiunge al suddetto ultimo comma dell'art. 11 l'espressione « salvo il diritto di questi a percepire le quote già maturate », non ha inteso incidere sulla struttura del diritto personale all'assistenza dell'interessato, come sopra disegnato e delimitato.

L'espressione disciplina, invece, soltanto la sorte prima dubbia delle « quote già maturate » dell'assegno, ove riconosciuto con l'atto definitivo del Comitato di assistenza e beneficenza, al quale è devoluto il compito non solo di autorizzare la concessione dell'assegno, ma anche la valutazione dello stato di bisogno, quale elemento costitutivo (art. 5).  
(omissis)

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Lav., 14 dicembre 1983, n. 7374 - Pres. Dondona - Rel. Bianchi - P.M. Dettori (concl. conf.) - Ministero della Sanità (avv. Stato Azzariti) c. Paone Raffaele (avv. A. Sandulli).**

**Procedimento civile - Notificazione - Incertezza assoluta sulla data - Errore materiale riconoscibile - Nullità - Non sussiste.**

(art. 160 c.p.c.).

**Obbligazioni - Prestazione d'opera intellettuale - Compenso - Liquidazione - Criteri.**

(artt. 2233 c.c.; art. 30 d.m. 4 giugno 1968).

**Procedimento civile - Spese processuali - Compensazione - Questione di merito - Insindacabilità in cassazione.**

(art. 92 c.p.c.).

*Non sussiste nullità della notificazione ex art. 160 cod. proc. civ. qualora l'incertezza sulla data della stessa non sia assoluta, ma la data sia altrimenti individuabile dal contenuto dell'atto, come nel caso di mero errore materiale riconoscibile (1).*

*L'art. 2233 cod. civ. pone una gerarchia di carattere preferenziale riguardo ai criteri di liquidazione del compenso per prestazione d'opera*

(1) Giurisprudenza pacifica: cfr. da ultimo Cass. 22 luglio 1976 n. 2893 (in *Giust. civ.*, Rep. 1976, voce « notificazione civile », n. 58).

*intellettuale, indicando, in primo luogo, la pattuizione delle parti, in difetto, le tariffe o gli usi e, in estremo subordine, rimettendone la determinazione al giudice, previo parere non vincolante dell'associazione professionale (2).*

*La compensazione totale o parziale delle spese di giudizio è rimessa all'apprezzamento del giudice del merito insindacabile in cassazione (3).*

(*omissis*) Con il secondo motivo il Ministero ricorrente — denunciando omessa o, quanto meno, insufficiente motivazione su un punto decisivo della controversia, nonché violazione e falsa applicazione degli artt. 4 del t.u. 27 luglio 1934, n. 1265, 1 lett. b) del d.P.R. 11 febbraio 1961, n. 264 e 12 della legge 21 febbraio 1963, n. 244 — sostiene che la Corte napoletana non ha sufficientemente chiarito le ragioni in base alle quali dovevano essere applicate le tariffe professionali approvate dal veterinario provinciale, né considerato che, dal punto di vista soggettivo, gli onorari previsti da tali tariffe possono essere pretesi soltanto dai « possessori di bestiame » che, essendo abienti, non sono inclusi negli elenchi degli aventi diritto all'assistenza zoiatrica gratuita (mentre lo Stato, quando imposta e realizza i piani nazionali e provinciali di profilassi e risanamento degli allevamenti, non è un « possessore di bestiame ») e che, dal punto di vista soggettivo, le prestazioni cui si riferiscono le tariffe professionali rese dal veterinario in adempimento di individuati ed occasionali rapporti stabiliti di volta in volta con i privati, su richiesta di questi ultimi ed in relazione a singoli capi di bestiame, sono certamente ben diverse, sotto il profilo del tempo e dell'impegno professionale, da quelle previste dai piani di risanamento

---

(2) L'art. 2233, 1° comma, c.c. è stato riconosciuto non contrastante con gli artt. 3, 1° comma, 24, 2° comma, e 101, 2° comma, Cost. con sentenza 13 febbraio 1974 n. 32 della Corte Costituzionale. Con sentenza 4 gennaio 1977 n. 11 (in *Giust. civ.*, Mass. 1977, n. 6) la S.C. ha affermato che ben possono le parti derogare al minimo tariffario, essendo le tariffe professionali fonte sussidiaria e suppletiva; tale principio può essere posto nel nulla solo da altra norma avente forza di legge e non da norma regolamentare, che è priva di identico valore normativo (conf. Cass. 29 ottobre 1975 n. 3660). In base ai principi contenuti nell'art. 2233 c.c. Cass. 14 gennaio 1977, n. 180 ha altresì rilevato come, ove il compenso possa essere determinato secondo tariffa, esattamente il giudice ignora l'eventuale parere difforme reso dall'ordine professionale; conf. altresì Cass. 27 gennaio 1982 n. 530.

(3) Il principio, affermato da giurisprudenza costante, secondo il quale solo la parte totalmente vittoriosa non può essere condannata al pagamento delle spese, mentre la compensazione totale o parziale di esse rientra nei poteri discrezionali del giudice di merito, insindacabili in sede di legittimità se l'uso di essi non si fondi su affermazioni erronee o illogiche, è stato di recente ribadito da Cass. 11 gennaio 1982 n. 115; Cass. 6 febbraio 1982 n. 716; Cass. 16 febbraio 1982 n. 964.

consistenti in interventi c.d. « a tappeto » su interi allevamenti di bestiame.

Il motivo non merita di essere accolto.

Invero, sul preteso vizio di motivazione, è da rilevare che la tesi di cui sopra è stata dedotta per la prima volta in questa sede, onde non poteva essere presa in considerazione della Corte del merito. D'altronde, è ormai *ius receptum* che, per adempiere all'obbligo della motivazione, il giudice non deve necessariamente enunciare e sottoporre a critica ogni argomento difensivo, essendo sufficiente che siano esposte le ragioni sulle quali la decisione si fonda.

Circa l'altro aspetto della censura, va ricordato che, ai sensi dell'art. 2233, cod. civ., il compenso del libero professionista, « se non è convenuto dalle parti e non può essere determinato secondo le tariffe e gli usi, è determinato dal giudice, sentito il parere dell'associazione professionale ».

La disposizione pone chiaramente una gerarchia di carattere preferenziale tra i vari criteri di liquidazione del compenso per le prestazioni di opera intellettuale: a) in primo luogo, la convenzione che sia intervenuta in proposito tra le parti; b) in mancanza di convenzione, le tariffe o gli usi; c) ove manchino anche le tariffe e gli usi, la determinazione del giudice, il quale deve sentire il parere dell'associazione professionale che peraltro, non è vincolante (v. Cass. n. 1903 del 1979).

Ora, alla stregua di tale norma, essendosi escluso che l'attività in questione rientri tra i compiti di istituto del veterinario condotto o fra quelli di ufficiale governativo, non v'è dubbio che il compenso spettante al Paone doveva essere stabilito sulla base delle tariffe professionali, indipendentemente dalla circostanza che il rapporto di clientela intercorresse con lo Stato, come pure è certo che il compenso medesimo non poteva essere determinato direttamente dal giudice, con riferimento ai criteri oggettivo e soggettivo indicati nel secondo comma dell'art. 2233 codice civile.

Con il terzo ed il quarto motivo, che conviene esaminare congiuntamente, il Ministero ricorrente, deducendo l'omessa motivazione circa un punto decisivo della controversia e la violazione di norme di diritto, sostiene: a) che, avendo il Paone eseguito le operazioni in oggetto, in tale esecuzione doveva ravvisarsi l'accettazione del compenso fissato con l'art. 30 del decreto ministeriale n. 1039 del 1968; b) e che, contrariamente a quanto si afferma nella sentenza impugnata, le tariffe dei veterinari non sono inderogabili.

Entrambi i motivi sono privi di consistenza.

La Corte di appello ha osservato che il Paone non avrebbe potuto sottrarsi *ad libitum* alle prestazioni di cui si discute, « dato il carattere autoritario dell'imposizione » ed ha ritenuto che « l'ottemperanza ad un

atto obbligatorio non poteva servire di per sé a significare accettazione o rinuncia a far valere nelle sedi competenti i propri diritti».

Orbene, tale motivazione, relativa ad una *quaestio facti*, che si risolve in una interpretazione della volontà delle parti, è incensurabile in questa sede di legittimità, in quanto, pur nella sua concisione, appare congrua ed immune da vizi logici e giuridici.

Quanto all'inderogabilità delle tariffe professionali per i sanitari, va poi osservato che la relativa affermazione, contenuta nella sentenza impugnata, è servita ai giudici di appello per ribadire che non vi era stata accettazione, da parte del Paone, dei compensi stabiliti nell'art. 30 del ripetuto decreto ministeriale e non può quindi considerarsi, dato il suo carattere marginale, come un vizio della decisione. Del resto, è da rilevare che può farsi questione di inderogabilità o meno delle tariffe solo nell'ipotesi di onorari pattuiti dalle parti e di nullità dell'accordo per contrasto con norme imperative, come quelle che stabiliscono minimi di tariffa inderogabili; ipotesi che nella specie non ricorre.

Il ricorso principale dev'essere perciò rigettato.

Con l'unico motivo del ricorso incidentale il Paone si duole della disposta compensazione delle spese processuali, adducendo che l'ostinata contestazione dei suoi diritti anche dopo il regolamento preventivo di giurisdizione (che aveva rimosso i dubbi fino allora possibili circa l'inerenza delle prestazioni al rapporto di impiego di esso Paone e circa la sussistenza di un potere ministeriale di tariffazione) non poteva non comportare la condanna del Ministero a rifondergli le spese del lungo e costoso giudizio.

La doglianza è infondata, poiché, come questa Corte ha ripetutamente precisato, la compensazione totale e parziale è rimessa al prudente apprezzamento del giudice di merito e la relativa statuizione è incensurabile in cassazione alla sola condizione che la condanna non venga addossata alla parte completamente vittoriosa (cfr. Cass. n. 1339 del 1981).

Anche il ricorso incidentale va quindi rigettato.

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I civ., 15 dicembre 1983, n. 7398 - Pres. Falcone - Est. Bologna - P.M. Ferraiuolo (concl. conf.) - Bellco S.p.A. (avv. D'Ottavi e Vanzetti) c. Ministero Industria, Commercio e artigianato (avv. Stato Fienga).

**Impresa - Brevetti - Invenzioni industriali - Brevetti e modelli di utilità  
Alternatività - Protezione cumulativa - Esclusione.**

(artt. 4 e 14 r.d. 25 agosto 1940, n. 1411).

*La qualificazione di un ritrovato come invenzione industriale esclude che lo stesso possa essere qualificato come modello di utilità e vice-*

*versa; onde una domanda di brevetto o due domande di identico contenuto non possono realizzare una duplice e cumulativa protezione sotto i profili sia dell'invenzione che del modello, ma solo una brevettazione alternativa (1).*

(*omissis*) Con il ricorso la Soc. Belco deduce che: *a)* nell'ordinamento positivo non esiste il principio che per il medesimo ritrovato non sia legittimo chiedere la duplice brevettazione delle invenzioni e dei modelli di utilità; *b)* nella specie, tuttavia, si trattava non di unico ritrovato, ma di due ritrovati che si esprimevano in un oggetto unico, e la questione non è stata nemmeno esaminata dalla Commissione dei ricorsi; *c)* la prevista possibilità di richiedere un modello eventuale in presenza di una parziale brevettabilità come invenzione del medesimo ritrovato consente di ammettere una protezione cumulativa; *d)* la doppia tutela deve ammettersi quando la formulazione delle domande e la descrizione dei ritrovati sia tale da consentire la individuazione di due ritrovati; *e)* in tal senso è la convenzione europea sui brevetti di invenzione ratificata in Italia con legge del 28 maggio 1978, n. 260, cui si è ispirata la nuova legge italiana introdotta con d.P.R. 22 giugno 1979, n. 338.

La censura è infondata in tutti i suoi elementi e connessioni. Si deve premettere che costituisce presupposto di fatto dell'intera controversia, ed in particolare dell'impugnata decisione della commissione dei Brevetti, il punto che le due domande di brevetto (per invenzione industriale e per modello di utilità) presentate dalla Soc. Belco riguardavano il medesimo ritrovato e si sorreggevano sulla medesima descrizione, elemento quest'ultimo essenziale al fine di individuare l'oggetto del ritrovato (art. 28 r.d. 29 giugno 1939, n. 1127; art. 5 r.d. 5 febbraio 1940, n. 244; art. 1 r.d. 25 agosto 1940, n. 1411).

Sub *a)* e *c)* la decisione impugnata ha correttamente ritenuto *che* le invenzioni industriali ed i modelli di utilità sono fattispecie normative distinte, *che* la qualificazione di un ritrovato come invenzione industriale esclude che lo stesso possa essere qualificato come modello di utilità, *che* una domanda di brevetto o due domande con identico contenuto non possono realizzare una duplice e pertanto cumulativa protezione sotto i profili dell'invenzione e del modello.

---

(1) Sulla questione che ha formato oggetto della decisione in rassegna e più in generale sulla problematica dell'alternatività tra invenzione e modello di utilità si veda SPOLIDORO, *Domanda alternativa di brevetto per invenzione e per modello di utilità*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1981, 1081 ss. (ed ivi ulteriori ampi ragguagli di dottrina e giurisprudenza).

In tal senso dispongono gli artt. 4 e 14 del r.d. 25 agosto 1940, n. 1411.

Ai sensi del citato art. 4 è consentito presentare contemporaneamente due domande di brevetto, una per invenzione industriale, l'altra per modello di utilità, quest'ultima « da valere sul caso che la prima non sia accolta o sia accolta solo in parte » nei limiti del mancato accoglimento; è chiaro pertanto che la norma sancisce soltanto una brevettazione alternativa (invenzione o modello) per il medesimo ritrovato, ed allo scopo consente all'Ufficio l'esame congiunto della domanda e l'individuazione del brevetto concedibile in presenza delle condizioni legali relative all'ambito complessivo delle invenzioni e dei modelli.

Il successivo art. 14 (disposizione transitoria) prevede una alternativa *ex officio* nella ipotesi in cui la domanda di brevetto per invenzione industriale non sia stata accolta e che il ritrovato descritto abbia i caratteri del modello di utilità; in detta ipotesi può essere concesso il brevetto per modello con decorrenza dalla data di deposito della domanda per invenzione.

L'ipotesi di modello eventuale in presenza di una parziale brevettabilità come invenzione (ipotesi sollevata dalla ricorrente) conferma che la protezione brevettuale non è mai consentita a titolo congiunto (invenzione e modello), riguardando l'eventualità quella parte del ritrovato rimasto scoperto da tutela; nella specie, invece, la domanda di brevetto per invenzione era stata integralmente accolta.

Sub *b)* e *d)*, si osserva che la tesi della ricorrente circa la coesistenza di due diversi ritrovati nel medesimo oggetto, che ha formato oggetto di descrizione in sede di presentazione della domanda di brevetto, propone una situazione di fatto ed una valutazione della medesima, diverse da quelle prospettate in sede amministrativa e tenute presenti dalla Commissione. Quest'ultima, come risulta dai rilievi sopra precisati, ha individuato un unico ritrovato, che aveva formato oggetto di due distinte domande, aventi identico contenuto e descrizione (deflussore per soluzioni iniettabili da somministrare particolarmente per uso endovenosa, emodialisi e simili) ma dirette ad ottenere una duplice protezione del medesimo ritrovato.

Pertanto la tesi suddetta resta estranea al tema del dibattito nel presente giudizio.

Sub *e)* si rileva che il riferimento di diritto comparato alla legge tedesca in tema di brevetti per invenzioni e modelli e di duplice tutela per gli aspetti distinti del medesimo ritrovato, alla quale legge si sarebbe ispirato il d.P.R. 22 giugno 1979, n. 338, si presenta irrilevante sotto un duplice profilo.

In primo luogo la tutela duplice, secondo la tesi stessa della ricorrente, presuppone l'esistenza di profili diversi nel medesimo ritrovato e la loro riconducibilità alle diverse fattispecie delle invenzioni e dei

modelli; situazione questa estranea (per le ragioni esposte) alla presente controversia. In secondo luogo il citato d.P.R. non trova applicazione retroattiva ai brevetti già concessi (art. 81 e segg.). (*omissis*)

**CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I civ., 15 dicembre 1983, n. 7409 - Pres. Mazzacane - Est. Lipari - P.M. Cantagalli (concl. parz. diff.) - Novello Antonio (avv. Scazzocchio e Serrentino) c. Ministero dell'Industria e Commercio (avv. Stato Fienga).**

**Sanzioni amministrative - Depenalizzazione - Giudizi di opposizione ad ingiunzione - Pendenza prima della legge n. 689 del 1981 - Normativa anteriore - Applicabilità.**

(artt. 12, 40 e 43 l. 24 novembre 1981, n. 689).

**Procedimento civile - Doppio grado di merito - Tutela costituzionale - Esclusione.**

(artt. 111, 113 e 125 Cost.; art. 9 l. 3 maggio 1967, n. 317; art. 23 l. 24 novembre 1981, n. 689).

**Sanzioni amministrative - Depenalizzazione - Giudizio di opposizione ad ingiunzione - Natura - Poteri del giudice - Limiti generali della legge abolitiva del contenzioso - Applicabilità.**

(art. 9 l. 3 maggio 1967, n. 317; art. 4 l. 20 marzo 1865, n. 2248, all. E).

**Procedimento civile - Rappresentanza in giudizio della P.A. - Funzionari incaricati - Onorari di avvocato e competenze procuratorie - Spettanza - Esclusione.**

(art. 91 cod. proc. civ.; art. 3 r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611).

*In tema di giudizi di opposizione ad ordinanze-ingiunzioni di pagamento per infrazioni amministrative già depenalizzate, pendenti alla data di entrata in vigore della legge 24 novembre 1981, n. 689, che ha rielaborato funditus l'intera materia, deve ritenersi vigente il principio tempus regit actum, per cui il potere processuale già esercitato resta disciplinato dalla legge vigente all'epoca dell'esercizio e deve essere valutato, per giudicarne la validità originaria, alla stregua delle norme allora vigenti (1).*

*L'istituto del doppio grado della cognizione di merito non ha rilevanza e non gode di tutela costituzionale fatta eccezione per la giurisdizione amministrativa (2).*

(1) Cfr. Cass. 4 novembre 1982, n. 5785 (in *Giust. civ.*, 1983, I, 76); Cass. 28 gennaio 1983 n. 773 (in *Foro It.* 1983, c. 149).

(2) Giurisprudenza pacifica; cfr. Corte Costituzionale, 1° febbraio 1982, n. 8 (in *Foro It.*, 1982, I, 329); *idem* 15 aprile 1981, n. 62 (*ibidem*, 1981, I, 1497); *idem*, 10 luglio 1973 n. 117 (*ibidem*, 1973, I, 2682).

*L'azione di opposizione all'ordinanza-ingiunzione di pagamento esecutibile dall'autore dell'illecito amministrativo depenalizzato va qualificata come azione di accertamento negativo della legittimità del provvedimento impugnato, alla quale trova applicazione la regola generale dettata dall'art. 4 della legge 20 marzo 1865, n. 2248 all. E, onde spetta al Pretore il potere di dichiarare illegittimo l'atto amministrativo e di disapplicarlo, ma non pure il potere di annullarlo, revocarlo o modificarlo (3).*

*Ai funzionari delle Amministrazioni dello Stato incaricati, d'intesa con l'Avvocatura dello Stato ai sensi dell'art. 3 del r.d. 30 ottobre 1933, n. 1611, della rappresentanza delle rispettive Amministrazioni innanzi alle Preture e agli Uffici di conciliazione non spettano onorari di avvocato né competenze di procuratore per le prestazioni giudiziali in materia civile od equiparata né a carico della parte soccombente né a carico dell'Amministrazione rappresentata (4).*

(omissis) Si tratta di opposizione ad ordinanza ingiunzione con la quale è stata determinata la sanzione per illecito amministrativo addebitato al ricorrente che avrebbe violato le prescrizioni sul commercio di cui alla legge 11 giugno 1971, n. 426 (art. 24) esponendo in vendita opere di pittura senza autorizzazione amministrativa (comportamento originariamente sanzionato penalmente, e quindi depenalizzato, ai sensi della l. n. 706 del 1975).

Come è noto la materia delle sanzioni amministrative è stata rielaborata *funditus* dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, che al Capo 1° ne detta sistematicamente la disciplina.

Il primo problema che si pone, consiste, pertanto, nello stabilire quale sia il dato normativo di riscontro per la valutazione della presente impugnazione (proposta anteriormente all'entrata in vigore della suddetta l. n. 689).

Al riguardo la giurisprudenza di questa Corte ha già espresso un orientamento univoco (per la cui ricognizione e puntualizzazione cfr. da ultimo Cass. 6319/1983) che muove dalla distinzione della sfera d'applicabilità dello *ius superveniens* per quanto riguarda i profili processuali, in relazione ai giudizi già pendenti, in sede civile, al momento della

---

(3) Giurisprudenza prevalente: cfr., da ultimo, Cass. 18 maggio 1983, n. 3434 (in Foro It., Mass. 1983, c. 713).

(4) Non si rinvencono precedenti in termini; sulla non necessità di un formale atto di designazione da parte dell'Avvocatura del funzionario amministrativo, che rappresenta l'Amministrazione nei giudizi pretorili e di conciliazione ai sensi dell'art. 3 del R.D. 30 ottobre 1933, n. 1611, cfr. Cass. 22 gennaio 1980 n. 485 (in *Rass. Avv. Stato*, 1980, I, 334, con nota di S. LAPORTA).

entrata in vigore della l. n. 689 cit. (operando in proposito i principi generali, senza necessità di disposizioni transitorie *ad hoc*) dal *proprium* delle disposizioni transitorie espressamente dettate in relazione alla circostanza che la generalizzata depenalizzazione non si risolve ed esaurisce nella *abolitio criminis* pura e semplice (che avrebbe posto problemi risolvibili ai sensi dell'art. 2 cod. pen.); né comporta, per volontà del legislatore la *traslatio iudicii* davanti al giudice civile dei processi penali pendenti. Ne consegue che il potere processuale, già esercitato nelle precedenti fasi del giudizio, alla stregua del principio *tempus regit actum*, resta disciplinato dalla legge vigente all'epoca dell'esercizio, e deve essere valutato, per giudicarne la validità originaria, alla stregua delle norme allora vigenti (cfr. Cass. 5785/82, 5945/82, 6824/82, 773/83). La portata della norma transitoria dell'art. 40 della l. n. 689, resta, quindi, circoscritta alle sole ipotesi della trasformazione, per effetto della suddetta legge, e quindi per la prima volta, degli illeciti penali in illeciti amministrativi; mentre l'art. 12 della medesima l. n. 689, nel disciplinarne l'ambito di applicazione generalizzato, non ne prevede, in principio, l'efficacia retroattiva, ma consente che il processo di opposizione si svolga, a partire dalla sua entrata in vigore (regolata dall'art. 43 con *vacatio legis* di 180 giorni), giusta la nuova disciplina.

Per stabilire la ritualità degli atti compiuti prima che la legge n. 689 del 1981 entrasse in vigore occorre, dunque, avere riguardo alle leggi del tempo del loro compimento e cioè, per quel che attiene all'illecito in esame, alla l. n. 706 del 1975, che, a sua volta, richiama la l. n. 317 del 1967.

La disciplina sostantiva dell'accertamento dell'illecito, qualificato dalla legge come amministrativo, in forza della cit. l. n. 706 del 1975, al momento dell'accadimento dei fatti che lo integravano, e quella processuale della relativa ordinanza ingiunzione, trovano nella legge n. 317 del 1967, ed in quella n. 706 del 1975, la esclusiva fonte normativa. Notazione questa che porta a riconoscere la ricorribilità per cassazione contro la sentenza del Pretore non già in forza della statuizione espressa dell'ultimo comma dell'art. 23 della legge n. 689 («La sentenza è inappellabile, ma ricorribile per cassazione»), sibbene alla stregua dei principi generali che disciplinano la ricorribilità ex art. 111 Cost. in relazione alla statuizione dell'art. 9 della l. n. 317 che parla di «inappellabilità», ma non anche di ricorribilità, in tal senso essendosi espressa univocamente la giurisprudenza di questa Suprema Corte, come emerge da tutte le sentenze che hanno conosciuto di ricorsi proposti avverso le decisioni pretorili in tema di opposizioni contro le ordinanze ingiunzione (per il riconoscimento espresso della ricorribilità in cassazione, ex art. 111 Cost. cfr., comunque, Cass. 2088/72, 2747/73, 3884/75, 1217/77, 6385/80, 4408/83).

3. — In effetti della ammissibilità del ricorso per cassazione non si dubita, né da parte del ricorrente, né da parte dell'Avvocatura dello Stato; anzi tale ricorribilità, quale esclusivo rimedio esperibile contro la sentenza pretorile emessa in sede di opposizione all'esecuzione, trovando il suo fondamento giuridico nel riconoscimento della inappellabilità della sentenza, offre il destro al ricorrente, per lamentare la insufficienza della tutela giurisdizionale apprestata dall'ordinamento allo autore dell'illecito amministrativo, privato dell'appello, espressamente escluso dall'art. 9 della l. 3 maggio 1967, n. 317 (norma applicabile alla specie), nonché dallo stesso art. 23 ultimo comma della l. n. 689 del 1981.

Da ciò la prospettazione della questione di legittimità costituzionale, contenuta nel primo mezzo, relativa all'art. 9, ultimo comma della l. n. 317 del 1967, in relazione all'art. 113 Cost. Si osserva al riguardo che la privazione della possibilità della *revisio prioris instantiae*, circoscrive la tutela che, per quanto attiene al riesame del merito, non potrebbe svolgersi con pienezza, mentre l'art. 113 Cost. assicurerebbe a tutti, e sempre, la tutela giurisdizionale che non potrebbe essere, pertanto, limitata a particolari mezzi di impugnazione.

La questione è proponibile e rilevante, ma risulta *ictu oculi* manifestamente fondata.

Sussiste il requisito della incidentalità dal momento che il presente ricorso per cassazione non si esaurisce nella astratta ed ipotetica censura della incompatibilità delle norme che disciplinano il sistema delle impugnazioni avverso l'ordinanza ingiunzione, negando l'appellabilità, ma è diretto ad assicurare all'autore dell'illecito, assoggettato alla sanzione amministrativa, oltre al controllo di legittimità, la garanzia del riesame del merito, che potrebbe essere esercitato solo mediante l'appello, donde la evidente strumentalità della prospettazione diretta a rimuovere la statuizione di « inappellabilità » sancita dalla norma impugnata.

Né varrebbe obiettare che la più conveniente strada da percorrere sarebbe stata, per l'ingiunto, quella di investire il giudice di appello della questione, per ottenere, a seguito dell'eventuale pronuncia di incostituzionalità della norma preclusiva di detta impugnazione, lo svolgimento del processo davanti al predetto giudice di secondo grado.

Non dubita il Collegio che una esatta e producente impostazione del problema avrebbe dovuto suggerire all'opponente, rimasto soccombente in primo grado, di presentare appello contestualmente alla proposizione della questione di costituzionalità, strumentalmente diretta alla rimozione dell'ostacolo rappresentato dalla norma, asseritamente incostituzionale, che lo vieta, in funzione dell'interesse al riesame delle ragioni disattese in primo grado. Ma poiché l'incidente di costituzionalità non è governato solo dall'interesse della parte, ma può essere sollevato anche d'ufficio dal giudice, il profilo oggettivo dell'incompatibilità della norma che questi

deve applicare con principi costituzionali viene necessariamente ad assumere posizione di preminenza nonostante la inavveduta prospettazione della parte la quale non si è accorta che se effettivamente la sua proposta di investire la Corte costituzionale della questione fosse stata accolta, e la Corte stessa avesse riconosciuto l'incostituzionalità della norma che sancisce l'inappellabilità, l'effetto di tale pronuncia nel giudizio *a quo* non sarebbe stato il trasferimento del processo con correlativa riapertura dei termini davanti al giudice di secondo grado, ma la privazione di competenza funzionale di questa Corte, che non potrebbe più giudicare ex art. 111 Cost. sul ricorso, e dovrebbe dichiarare inammissibile il gravame non intermediato dalla pronuncia di secondo grado (divenuto esperibile) profilo questo che giustifica, in punto di rilevanza, l'esame *ex officio* della questione nonostante la carenza di interesse del ricorrente a far dichiarare, strumentalmente alla pronuncia della Corte cost., l'inammissibilità del proposto ricorso, restando coperta tale carenza di interesse dall'*officium iudicis*.

Della costituzionalità della norma che, statuendo l'inappellabilità le ha consentito di adire la Cassazione ex art. 111 Cost. (trattandosi di provvedimento definitivo, che sicuramente incide su diritti soggettivi) dubita la parte, la quale, se avesse adito il giudice d'appello, contestando la inappellabilità della sentenza emessa ex art. 9 della l. n. 317 del 1967, avrebbe corso il rischio della consumazione del potere processuale in caso di riconosciuta infondatezza della questione.

Adottando la soluzione del ricorso per Cassazione il Novello si assicura, invece, un *minimum* di tutela, sia pure nei limiti consentiti dal giudizio di legittimità; ma si preclude ogni possibilità di usufruire dello appello ammesso, e non concesso, che il dubbio dovesse risultare fondato: comportando, addirittura, una pronuncia siffatta la impraticabilità del rimedio prescelto; sicché la sua richiesta risulta paradossalmente « suicida »; e in definitiva la pronuncia di manifesta infondatezza gli giova, nella misura in cui, alla pari della eventuale pronuncia di infondatezza della stessa Corte cost. ratifica (quantomeno) la ricorribilità in Cassazione.

Indubbiamente la norma sulla inappellabilità è rilevante in sede di ricorso per cassazione ex art. 111, Cost., la cui ammissibilità verrebbe meno (come si è già osservato) se il divieto di appello dovesse cadere, il che basta per ritenere ex art. 23, legge n. 87 del 1953, la sussistenza della rilevanza del sollevato dubbio.

Per buona sorte del ricorrente, peraltro, poiché la prospettazione della questione di legittimità costituzionale davanti a questa Corte è svincolata dai condizionamenti tipici del motivo in senso tecnico, non potendosi invocare in proposito la categoria dell'« interesse » al motivo di ricorso, la questione, esaminata alla stregua dei poteri d'ufficio del

Collegio, risulta priva della benché minima plausibilità, essendo il sistema del doppio grado di giurisdizione nel campo processuale (civile e penale) privo di copertura costituzionale.

4. — Passando alla deliberazione della « non manifesta infondatezza » della questione, osserva il Collegio che non sussistono con sicurezza gli estremi di sia pur limitata controvertibilità, richiesti dal sistema per investire la Corte, e che al contrario, il doppio grado di giurisdizione, nel processo civile non gode di tutela costituzionale.

Per giurisprudenza costante della Corte costituzionale (cfr. da ultimo le sentenze nn. 8 del 1982 e 62 del 1981), l'istituto del doppio grado della cognizione di merito non ha rilevanza costituzionale, fatta eccezione (giusta la recente precisazione di cui alla cit. sentenza n. 8/82) per la giurisdizione amministrativa.

Questo consolidato orientamento della Corte costituzionale affonda le sue radici sulle acquisizioni della più autorevole dottrina, ratificate da questa Corte di cassazione, circa la portata ed il significato del principio del doppio grado di giurisdizione che consiste nella sottoponibilità del medesimo *thema decidendum* al libero e successivo esame di due giudici di grado diverso, dei quali il secondo ricopre, di norma, un « grado superiore » al primo. Ciò non significa, innanzitutto, supporre di necessità l'obbligo di un compiuto riesame di ogni punto della controversia, essendo sufficiente il potenziale venir in essere di due successivi rapporti di cognizione, di cui il secondo deve svolgersi in una sede giurisdizionale « superiore », a seguito dell'impugnazione di una sentenza emessa in primo grado. Il doppio esame viene privilegiato alla stregua del convincimento empirico che due giudici vedono meglio di uno solo, pur non essendo affatto vero che la soluzione trovata per ultima sia, per ciò solo, più giusta di quella elaborata in primo grado. L'istituto dell'appello non comporta, né logicamente, né in base al diritto positivo (cfr. art. 101 comma 2 Cost.), una organizzazione gerarchica di giudici (che ben potrebbero alternarsi nel compito di riesame: si pensi all'ordinamento canonico). Va dato atto che di recente dubbi da più parti sono stati avanzati contro l'istituto, e che, nella polemica contro il doppio grado, si è tenuto conto degli eventuali ostacoli di ordine costituzionale, riconoscendone, pressoché unanimemente l'insussistenza, non essendo dato rinvenire nell'ordinamento precetti imperativi in tal senso che abbiano fatto assurgere detto principio a valore costituzionale.

Il legislatore, pertanto, resta libero, nella sua discrezionalità, limitata solo dalla ragionevolezza del criterio prescelto, di consentire o meno per un certo tipo di giudizio l'appello, abbracciando peraltro « tutte » le situazioni omogenee rientranti nel tipo. Viene in rilievo, sotto questo profilo, il principio di eguaglianza, in forza del quale sono state dichia-

rate incostituzionali norme che nel disciplinare l'appello penale lo circoscrivevano, ingiustificatamente, a talune situazioni, ovvero a talune delle parti (cfr. ad esempio la sentenza n. 5 del 1975 in cui i giudici della Consulta, ebbero perspicuamente a sottolineare che l'oggetto del giudizio era rappresentato non già dalla esclusione dell'appello in sé e per sé, rispetto ad un certo tipo di sentenze, ma dalla circostanza che l'« imputato », a differenza del P.M. non potesse impugnare quella sentenza, donde l'incostituzionalità dichiarata per violazione dell'art. 3 Cost. (cfr. sulla stessa linea argomentativa di accoglimento le sentenze nn. 73/78, 72/79, 53/81).

Il legislatore, cioè, una volta adottata liberamente la soluzione dell'appellabilità, od inappellabilità, è tenuto a disciplinare l'istituto senza discriminazioni di sorta, poiché le parti del processo, o di processi sostanzialmente analoghi, devono essere trattate in maniera identica nel rispetto del principio di eguaglianza.

La obbligatorietà del doppio grado di giurisdizione non trova agganci nella Costituzione, né espressi né espliciti, fatta eccezione, per quanto concerne la giurisdizione amministrativa (rispetto alla quale l'art. 125 comma 2, Cost. prevedendo giudici di primo grado, postula, corrispondentemente, che ve ne siano anche di « secondo »).

Risulta dai lavori preparatori che l'Assemblea costituente respinse un emendamento volto a conseguire l'auspicata costituzionalizzazione del principio del doppio grado; e si ricava *a contrario*, dall'art. 111 comma 2 Cost. che quando si volle imporre, inderogabilmente, la praticabilità di un dato mezzo di impugnazione, lo si disse con chiarezza.

Dalla vigente Costituzione si ricava, pertanto, in positivo che è garantito il ricorso in Cassazione per violazione di legge; ed in negativo che il sistema non contempla il riconoscimento del doppio grado di giurisdizione nel merito. Solo attribuendo al ricorso per cassazione natura di secondo grado di giurisdizione potrebbe parlarsi di costituzionalizzazione del principio del doppio grado (con risultati, peraltro, puramente norminalistici e con un chiaro sconvolgimento dell'impostazione del problema giacché il riconoscimento della ricorribilità ex art. 111 Cost. nulla ha a che vedere con le diverse esigenze di un riesame « di merito »).

5. — La Corte costituzionale già con sentenza n. 110 del 1963 ebbe ad osservare che il negare alla parte la garanzia del doppio grado di giurisdizione « certo non contraddice a norme costituzionali », « pur dando indubbiamente la misura della gravità delle conseguenze che possono derivarne » (il che, come emerge dalla successiva evoluzione giurisprudenziale, porta a valutare con estremo rigore il rispetto del principio di eguaglianza per quanto attiene all'accesso all'impugnazione in situazioni sostanzialmente omogenee).

Nella successiva sentenza n. 41 del 1965, la Corte, recepisce dalla giurisprudenza ordinaria la nozione del doppio grado (che non va inteso nel senso che tutte le questioni di un processo debbano essere decise da due giudici di diversa istanza, ma in quello che deve essere data la possibilità di sottoporre tali questioni a due giudici di istanza diversa, anche se il primo non le abbia tutte decise); ed opera significativamente il distacco dell'istituto del « doppio grado » dall'ambito della tutela apprestata dall'art. 24 Cost., rilevando espressamente che « non è tanto la doppia istanza che garantisce la completa difesa, ma piuttosto la possibilità di prospettare al giudice ogni domanda ed ogni ragione che non siano legittimamente precluse ». Tuttavia manca in quella pronuncia una presa di posizione sullo specifico problema della garanzia costituzionale del doppio grado (« A prescindere dal discutere se il principio del doppio grado di giurisdizione trovi una sua garanzia costituzionale, osserva la Corte che detto principio nell'interpretazione giurisprudenziale ha una limitata portata ». Così precisano testualmente i giudici della consulta, sottolineando, altresì, che tale principio « non trova una formulazione recisa ed assoluta »).

E solo con la successiva sentenza n. 117 del 1973 che la Corte si pronuncia, per la prima volta, recisamente nel senso della esclusione del doppio grado della cognizione di merito che non ha rilevanza costituzionale, non essendo essenziale alla garanzia della difesa, presentandosi, peraltro, vantaggioso per il miglior risultato delle decisioni.

Ma è alla sentenza n. 62 del 1981 che occorre far capo per la definitiva, ed incisiva, ratifica della mancanza, nel nostro ordinamento, di una garanzia costituzionale del doppio grado di giurisdizione. In essa, portando ad ulteriori conseguenze l'impostazione della precedente decisione del 1973 (non riducibile ad un mero « *obiter dictum* » come la stessa Corte ha cura di sottolineare), si individua il fondamento della mancata copertura costituzionale nella assenza, nel testo della Costituzione, di una proposizione analoga a quella contenuta nell'art. 111 comma 2 per il ricorso in Cassazione, e si ribadisce che non può venire in considerazione al riguardo l'art. 24 Cost. considerando il doppio grado medesimo come proiezione diretta del diritto di difesa, perché tale norma assicura la tutela in ogni stato e grado del procedimento, ma non garantisce la parte contro la soppressione di un grado del processo. In altre parole, quella garanzia, opera solo in quanto vi sia una fase processuale alla quale farne applicazione. La Corte si è dato carico, inoltre, dell'art. 14 paragrafo 65 del Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici, secondo cui « Toute personne déclarée coupable a le droit de faire examiner par une juridiction supérieure la déclaration de culpabilité et de condamnation, conformément à la loi », riconoscendo la compatibilità di tale prescrizione con un sistema come il nostro in cui il riesame è

ipotizzabile solo, in sede di rinvio; ed in tanto risulta possibile, in quanto, a seguito della pronuncia di cassazione, sia stato riconosciuto che la sentenza precedentemente emessa era inficiata da vizi nella formazione del convincimento del giudice, o nello svolgimento del processo.

6. — Di fronte a questa netta presa di posizione della Corte costituzionale secondo cui (tranne che nel processo amministrativo, per la copertura rappresentata dall'art. 125 comma 2 Cost.), l'istituto del doppio grado di giurisdizione non ha rilevanza costituzionale (non dovendo il Collegio in questa sede approfondire la *ratio* della eccezione, irrilevante ai fini del decidere), e poiché è fuori discussione che rispetto alla situazione di specie, non resta coinvolto il principio di eguaglianza, dal momento che la inappellabilità concerne tutti coloro nei cui confronti sia stata emessa la ordinanza ingiunzione e che abbiano reagito, proponendo il giudizio di opposizione davanti al Pretore, la ricognizione della giurisprudenza della Corte costituzionale basta per escludere che un orientamento così saldo, e di recente ribadito, possa essere sovvertito, anche perché, a sostegno dell'eventuale riesame, non sono stati adottati nel ricorso (né il Collegio è in grado di formularne in via autonoma) ulteriori ragioni apprezzabili, diverse da quelle già esaminate.

In effetti il ricorrente si limita a sottolineare, sotto l'influenza della fattispecie, che non presentava profili giuridici, ma problemi di valutazione di prova (a proposito della concreta sussistenza dell'illecito ascritto) che la privazione dell'appello gli impedisce di giovare del completo « *riesame* », dovendo restare circoscritto il sindacato della Cassazione al riscontro degli eventuali vizi estrinseci della motivazione.

L'evidenziazione dell'inconveniente, che nel successivo mezzo si cerca di superare indebitamente allargando l'ambito del giudizio di cassazione, (l'opponente pretenderebbe addirittura che la Corte si desse carico di « leggere » le carte processuali, per il riscontro *funditus* degli elementi probatori), non rappresenta un *quid novi*, poiché la questione è stata dibattuta muovendo proprio dalla consapevolezza della maggior garanzia del riesame, problema che presenta margini di opinabilità sul piano dello *ius condendum*, trattandosi, a monte, di stabilire se la soluzione del doppio grado sia costituzionalmente necessitata, ovvero rimessa alla discrezionalità del legislatore.

Non giova al ricorrente la prospettazione incentrata sull'art. 113 Cost., su una norma, cioè, che non risulta essere stata presa in esame dalla Corte costituzionale nelle decisioni richiamate.

In effetti tale norma non è invocata a proposito in relazione alla pretesa alla tutela giurisdizionale dei diritti davanti alla autorità giudiziaria ordinaria nelle forme del processo civile, poiché riguarda esclusivamente la tutela contro gli atti della pubblica amministrazione che

non può essere esclusa o limitata a particolari mezzi di impugnazione e per determinate categorie di atti. Orbene, anche muovendo dalla qualificazione dell'ordinanza ingiunzione come atto amministrativo, il regime tipico predisposto dalla legge al riguardo con l'art. 9 della l. n. 317 (ed ora con l'art. 23 della l. n. 689) viene in considerazione in quanto sfocia in un processo civile e per ciò stesso resta al di fuori della sfera di applicabilità dell'art. 113 e dell'art. 125 comma 2 Costituzione.

Nell'elaborazione giurisprudenziale che ha avuto ad oggetto gli ultimi cinque commi dell'art. 9 della l. n. 137 si è posto in chiaro che l'azione esperibile dall'autore dell'illecito amministrativo va qualificata come azione di accertamento negativo della legittimità del provvedimento impugnato, riaffermandosi la applicabilità al riguardo della regola generale dettata dall'art. 4 della legge 2248 all. E del 1865, spettando al Pretore il potere di dichiarare illegittimo l'atto amministrativo, e di disapplicarlo, negando la possibilità di annullamento, di revoca o di modifica del provvedimento (cfr. da ultimo Cass. 3434/83, 5141/81, 4427/81, 3094/81, 623/81, 4217/80); soltanto un indirizzo di minoranza sostiene che nel giudizio di opposizione medesimo *non* sarebbero applicabili le limitazioni di cui alla legge ablativa del contenzioso amministrativo (cfr. Cass. 3528/80 e 2614/81).

Ma poiché tale giudizio, che si svolge davanti al giudice ordinario, per la tutela del diritto del cittadino a non essere inciso dalla sanzione, non è un giudizio amministrativo, il regime delle impugnazioni, e più specificamente la pretesa all'appellabilità, non trova copertura costituzionale, non valendo invocare in proposito l'art. 113 Cost. a giustificazione di una soluzione normativamente radicata sull'art. 125 e che comporta la necessità dell'appello solo rispetto alla decisione dei TAR (impugnabili davanti al Consiglio di Stato).

È appena il caso di osservare, del resto, che l'art. 9 della l. n. 317 è già stato sottoposto all'esame della Corte, la quale, con sentenza n. 32 del 1970, ha escluso che l'ingranaggio della opposizione, che si appunta contro un atto amministrativo mirando alla relativa declaratoria di illegittimità, si ponga in contrasto con l'art. 102 Cost. (per indebita istituzione di un giudice speciale) o con gli artt. 24 e 113 Cost. (per avere attribuito al giudice ordinario la cognizione di interessi legittimi, con possibilità di sindacato dell'atto amministrativo), negando che si tratti di una giurisdizione speciale, poiché il giudice conosce di diritti soggettivi ed il sindacato esercitato risponde ai principi. Né potrebbe suggerire ripensamenti la pendenza davanti alla Corte di una questione che detto art. 9 investe per quanto riguarda i poteri del giudice (ridimensionati dal sopravvenuto art. 23 della l. n. 689) in quanto, a parte altri possibili rilievi, non si lamenta nella specie che il giudice sia stato limitato nell'esplorazione dei propri poteri di valutazione delle prove ma si censura la valutazione delle prove da esso compiuta, restando circoscritta la

controversia al solo profilo della privazione dell'appello e del possibile riesame del merito.

8. — Parzialmente fondato risulta il terzo motivo per quanto attiene all'onere delle spese, come in definitiva riconosce la stessa Avvocatura dello Stato, la quale limita la difesa della pronuncia del Pretore alla attribuzione delle sole « spese vive ».

È fuori discussione che davanti al Pretore di San Donà di Piave l'UPICA di Venezia è stata in giudizio a mezzo di un proprio funzionario (il dr. Poli).

Si tratta di comportamento pienamente legittimo. Ai sensi dell'art. 3 del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, « innanzi alla Pretura ed agli uffici di conciliazione, le amministrazioni dello Stato possono, intesa l'Avvocatura dello Stato, essere rappresentate da propri funzionari, che siano per tali riconosciuti ».

Ma poiché detti funzionari, non sono avvocati né procuratori legali ai medesimi non spettano gli onorari per le prestazioni giudiziali in materia civile od equiparata (cfr. *a contrario* l'art. 1 della l. 13 giugno 1942 n. 794, modificata dalla l. 19 dicembre 1949 n. 957) né a carico della parte soccombente, né a carico del cliente (l'amministrazione cioè dalla quale il funzionario dipende e che lo retribuisce per tutte le incombenze demandategli, ivi compresa quella particolare della rappresentanza dell'amministrazione medesima in giudizio).

Anzi il rapporto di immedesimazione organica tra funzionario ed amministrazione comporta che il carico della difesa va imputato alla amministrazione come tale che, per lo svolgimento del relativo compito, va incontro a spese specifiche, mentre l'utilizzazione del funzionario, distogliendolo da altri incarichi non si presenta come una spesa enucleabile rispetto agli oneri di gestione del servizio cui tale funzionario attende.

Lo stesso ragionamento, fondata *a contrario* sull'art. 15 della cit. l. n. 794, va fatto rispetto agli onorari e diritti stabiliti dalla legge e dalla tabella annessa per le prestazioni giudiziali in materia civile.

Sia l'art. 1 che l'art. 15 contemplanon onorari e competenze come un *quid pluris* oltre al rimborso delle spese giustificate. Si tratta di stabilire se la richiesta di rimborso di tali spese sia consentita con esposizione in apposita nota per la liquidazione da parte del giudice anche da parte dell'amministrazione che si sia fatta rappresentare da un proprio funzionario, e non di un avvocato.

La risposta da darsi al riguardo è senz'altro positiva. Né varrebbe obiettare che non risulta agli atti un formale atto di designazione preceduto dal parere dell'Avvocatura dello Stato.

In proposito questa Corte ha avuto occasione di precisare, infatti, che ai sensi dell'art. 3 del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611 non si richiede

che il funzionario, costituendosi in giudizio per rappresentare l'amministrazione di cui fa parte, debba esser munito di un formale atto di designazione, preceduto dal parere della Avvocatura dello Stato, essendo sufficiente, a tal fine, che si faccia « riconoscere » per tale dal giudice e dalla controparte, in quanto la facoltà di rappresentare in giudizio la amministrazione appartiene al funzionario per la sua qualifica derivante dal rapporto organico, e non in virtù di delega e di mandato, mentre il parere dell'Avvocatura dello Stato attiene alla attività interna dell'amministrazione, e non va sottoposto al sindacato del giudice, garante di interessi diversi da quelli della amministrazione attiva. (cfr. Cass. 485/80).

Ciò posto, poiché l'amministrazione nell'affrontare la difesa, sia pure a mezzo di un suo funzionario, va incontro oltre alle spese generali (insuscettibili di essere imputate *pro parte* al singolo rapporto processuale), anche a spese specifiche *ad hoc*, determinate ulteriormente, ed esclusivamente, dallo svolgimento della difesa, nella causa specificamente considerata, non par dubbio che del costo così sopportato debba essere resa indenne, indipendentemente dalla operata scelta che l'ha portata ad avvalersi nel caso concreto del funzionario anziché dell'Avvocatura dello Stato, dovendosi ritenere che al funzionario le spese medesime vengano anticipate, o rimborsate, dalla amministrazione di appartenenza.

Ne consegue che il giudice, in sede di rinvio, e sulla base di apposita nota spese, accompagnata dalle pezze giustificative, dovrà provvedere alla liquidazione *ex novo*, non essendo possibile in questa sede valutare la congruità dell'importo di L. 165.000 che residuerebbe una volta riconosciuta la non debenza degli onorari di avvocato, anche perché non risulta se, ed in che misura, siano state in ipotesi attribuite anche competenze di procuratore.

L'accoglimento in questi limiti del motivo, assorbe, evidentemente, il profilo attinente alla mancata presentazione delle « note spese ». (*omissis*)

SEZIONE QUINTA

GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen. 19 luglio 1983, n. 21 - Pres. Pescatore, Est. Vacirca - Comune di Pavia (avv. Maurici) c. Generale (avv. ti Bonfante e Paradiso).

**Espropriazione per pubblica utilità - Occupazione d'urgenza - Immobile di proprietà dell'Amministrazione espropriante locato a terzi - Possibilità - Illegittimità per sviamento di potere.**

*E consentita l'espropriazione per pubblica utilità e quindi anche l'occupazione d'urgenza di un bene dato in locazione a terzi da parte dell'Amm.ne proprietaria dello stesso, a meno che il provvedimento ablatorio non sia utilizzato al solo scopo di eludere le obbligazioni nascenti dal contratto (1).*

(omissis) 4. — Vanno congiuntamente esaminati il secondo motivo di appello, col quale l'Amministrazione sostiene il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in ordine alle censure di carenza di potere, e il quinto motivo di appello, con cui l'Amministrazione deduce l'errore della sentenza impugnata, nella parte in cui esclude che diritti diversi da quelli reali possano essere oggetto di espropriazione.

---

(1) La Adunanza Plenaria, cui la questione era stata rimessa dalla Sez. VI con ordinanza 8 marzo 1983, n. 106 (in Cons. St. 1983, I, 122) traendo spunto da un antico contrasto tra la Sez. V 2 febbraio 1950 n. 133 (in Cons. St. 1950, I, 380 e la Sez. IV 17 marzo 1965 n. 293 (in Cons. St. 1965, I, 429), risolve in modo soddisfacente con motivazione completa ed appagante un vecchio problema.

Essa richiama quale precedente favorevole anche Sez. Un. 3 febbraio 1982 n. 645 (in *Foro it.* 1983, I, 421) che, pronunciata in materia di espropriazione di comparto edificatorio del territorio urbano del Comune di Messina ex t.u. 1399/1917, aveva ritenuto improponibile l'azione di reintegrazione proposta dal conduttore nei confronti dell'espropriante che era anche proprietario e locatore dell'immobile espropriato, ritenendo che in tale particolare situazione la espropriazione ha l'effetto di estinguere tutti i diritti dei terzi gravanti sui beni, consentendo all'espropriante di immettersi nel possesso anche di quelli già concessi in locazione.

Sia il Consiglio di Stato sia la Cassazione non affrontano la questione che si è fatta in passato soprattutto in dottrina circa l'espropriabilità del diritto personale di godimento in relazione alla locuzione contenuta nell'art. 1 l. 2359/1865 « diritti relativi ad immobili », dando per scontato che il diritto del conduttore possa essere oggetto del provvedimento ablatorio (sulla questione cfr. l'ampia nota di PIETROSANTI in calce a Sez. Un. cit. in *Foro it.* 1983, I, 421).

La questione, del cui esame la Sezione quarta ha ritenuto di investire l'Adunanza plenaria, è stata risolta in modo difforme in giurisprudenza: una prima decisione della Sezione quinta (3 febbraio 1950 n. 133) è nel senso che il procedimento espropriativo non possa avere ad oggetto diritti personali relativi a beni immobili; una decisione della Sezione quarta (17 marzo 1965 n. 293) e una recente sentenza della Corte di cassazione a sezioni unite (3 febbraio 1982 n. 645) giungono a opposta conclusione.

È certo che in generale il provvedimento di espropriazione incida su tutti i diritti relativi al bene, siano essi di natura reale o personale, come si ricava dall'art. 27 L. 25 giugno 1865 n. 2359 che include i « conduttori » fra i soggetti aventi diritto a una quota dell'indennità di espropriazione. Altre leggi in materia espropriativa, successive a quella fondamentale, hanno confermato tale principio o introducendo una deroga in materia di indennizzabilità del conduttore per la risoluzione del contratto di locazione (art. 12 L. 15 gennaio 1885 n. 2892) o al contrario prevedendo un regime di favore per fittavoli, mezzadri, coloni e compartecipanti (art. 17 L. 22 ottobre 1971 n. 865).

Ciò non viene posto in dubbio nella sentenza impugnata, in cui si riconosce che la risoluzione del vincolo contrattuale possa essere conseguenza della espropriazione, ma si esclude che all'espropriazione possa ricorrersi in favore di chi sia già proprietario del bene, al solo scopo di rimuovere il diritto personale di godimento che si frapponga alla realizzazione dell'opera di pubblica utilità.

Una simile conclusione non può essere condivisa.

Ove si ammetta che la disponibilità di un bene sia necessaria per la realizzazione di un'opera di pubblica utilità e che ciò implichi il sacrificio (prevo indennizzo) dei diritti privati reali o personali relativi a quel bene, non può pervenirsi a diversa conclusione secondo che proprietario del bene sia lo stesso soggetto che deve realizzare l'opera oppure un terzo.

Sarebbe, infatti, irrazionale far discendere dalla titolarità del diritto di proprietà una limitazione a danno del soggetto espropriante e un ostacolo alla realizzazione di un interesse pubblico, che la legge e i principi generali configurano come prevalente rispetto a quelli privati.

Né può condividersi il convincimento — espresso dal Tribunale — che un simile inconveniente derivi inevitabilmente dalla configurazione dell'espropriazione come trasferimento coattivo della proprietà o di altri diritti reali da un soggetto ad un altro, vicenda che non potrebbe verificarsi nel caso di coincidenza di soggetto espropriante e di proprietario del bene oggetto del provvedimento.

Tale configurazione non si desume né dalla legge fondamentale n. 2359 del 1865 né dalla Costituzione.

La prima, oltre a prescindere da un nesso di derivazione fra il nuovo diritto e quello preesistente (art. 52 legge n. 2359 del 1865 e art. 14 legge n. 865 del 1971), indica come oggetto dell'espropriazione « beni immobili o diritti relativi ad immobili » (art. 1 legge citata), omettendo di far espresso riferimento, nella norma generale, al diritto di proprietà. Né può ritenersi che l'attribuzione di questo diritto a un soggetto diverso dal precedente titolare risulti presupposto indispensabile del provvedimento in virtù del significato del termine espropriazione, giacché sia nel linguaggio comune (tenuto conto dell'origine del vocabolo tardo-latino *expropriare*, composto di *proprius* e del prefisso *ex*) sia nel linguaggio tecnico-giuridico tale termine esprime l'atto di privare un soggetto di un proprio diritto (indipendentemente dalla acquisizione di quello stesso diritto da parte di altri) o anche l'atto di imporre un peso su di un bene altrui (art. 46 legge cit.). Il significato dell'espressione « diritti relativi ad immobili » contenuta nell'art. 1 legge n. 2359 del 1865 è, d'altronde, spiegato con chiarezza nella Relazione ministeriale al relativo progetto di legge (in Atti parl. Cam., sess. 1863-1864, vol. IV, pag. 2710), in cui si osserva: « Lo stesso crediamo non si debba affermare delle cose incorporali, ossia dei diritti, relativi a cose immobili. Il più frequentemente accade che compendosi un'opera pubblica ed occupandosi uno stabile vengano per forza maggiore a cessare i diritti che circa di essi si esercitano dagli usufruttuari, dai locatari, dagli enfiteuti e da altri che non hanno il dominio della cosa occupata. In questi casi la forzata cessazione di tali diritti avviene per mancanza della cosa che ne formava l'oggetto. Ma può pure accadere che il diritto solo sia argomento di espropriazione. Pongasi che lo Stato eseguendo pubblici lavori debba occupare un fondo che già gli appartiene, ma sul quale altri abbia un diritto di usufrutto oppure sia da un privato tenuto in affitto. Non può ammettersi che lo stabile cada in espropriazione, poiché non può ragionabilmente concepirsi che si acquisti una cosa di cui già si ha il dominio; tuttavia come potrebbe espropriare l'intero stabile ove ad altri spettasse, così deve aversi facoltà di far dichiarare l'opera di pubblica utilità per far cessare i diritti che altri esercita sullo stabile medesimo. In tal caso pare che i diritti soltanto di usufrutto, di locazione sono colpiti da espropriazione, epperò nel presente progetto, seguendo in tal parte la legge federale elvetica del 10 maggio 1850, fra le cose che possono formar oggetto di espropriazione s'indicano non solo i beni immobili necessari all'esecuzione di opere di pubblica utilità, ma anche i diritti agli stessi immobili relativi ».

La stessa norma costituzionale, che a differenza dell'art. 1 cit. sembra collegare l'istituto della espropriazione con quello della proprietà (art. 42, terzo comma, Cost.), è stata interpretata come riferentesi anche ad atti autoritativi che, indipendentemente dalla loro forma, conducano tanto

ad una traslazione totale o parziale del diritto, quanto ad uno svuotamento di rilevante entità ed incisività del suo contenuto, « pur rimanendo intatta l'appartenenza del diritto » (Corte cost. 29 maggio 1968 n. 55).

Deve quindi ritenersi che le norme sull'espropriazione, quando fanno riferimento, nel disciplinare il procedimento, al diritto del proprietario, intendano soltanto indicare la posizione giuridica soggettiva che, nell'ordinamento, implica il più ampio potere di godimento di un bene.

Non è, però, in alcun modo escluso dalla legge che il provvedimento ablatorio possa colpire, sia congiuntamente alla proprietà sia in modo autonomo, altri diritti di godimento del bene, ed è certo che, quando il conduttore sia l'unico soggetto interessato, debba riconoscersi a lui la posizione che generalmente spetta al proprietario, in applicazione analogica delle norme sul procedimento.

5. — Deve, infine, negarsi che un limite all'utilizzabilità dell'istituto espropriativo possa desumersi dalla qualità di parte del rapporto di locazione assunta dal soggetto che intenda ricorrevi.

Il locatore assume invero un obbligo di far godere il proprio bene al conduttore, e in ciò la sua situazione potrebbe distinguersi da quella di qualunque soggetto estraneo al rapporto di locazione, che si avvalga dell'espropriazione per acquisire la disponibilità del bene, sottraendolo in pari tempo al proprietario e al conduttore.

Ma le obbligazioni privatistiche assunte negozialmente si collocano su di un piano distinto da quello dei poteri pubblicistici, per loro natura indisponibili, né possono con questi interferire, se non di fatto nel caso (patologico) di utilizzazione degli istituti espropriativi al solo scopo di eludere le obbligazioni nascenti dal contratto. Per tali evenienze, però, l'ordinamento appresta idonei rimedi giurisdizionali, essendo possibile sia impugnare l'atto amministrativo, da cui derivi la dichiarazione di pubblica utilità dell'opera, per la cui realizzazione si affermi necessario il sacrificio del conduttore, e far valere l'eventuale sviamento, sia chiedere la retrocessione ai sensi dell'art. 63 legge n. 2359 del 1865, in caso di mancata realizzazione dell'opera.

Le considerazioni svolte in ordine al provvedimento di espropriazione valgono, a maggior ragione, per l'occupazione d'urgenza, che in nessun caso potrebbe configurarsi come provvedimento necessariamente incidente sul diritto di proprietà.

Riconosciuto all'amministrazione il potere di privare il conduttore del suo diritto e di occupare d'urgenza il bene dato in locazione, deve dichiararsi infondato il secondo motivo di appello, mentre deve accogliere il quinto e riformarsi la sentenza di primo grado che un simile potere aveva negato. (*omissis*)

CONSIGLIO DI STATO, Ad. Plen. 10 ottobre 1983, n. 24 - Pres. Pescatore, Est. Cossu - Comune di Modena (avv. Giuffrè e Palmieri) e Regione Emilia Romagna (Avv.ti Zavattaro Ardizzi e Bergonzoni) c. Testoni Cavallo (Avv. Amorth e Sala).

**Giustizia Amministrativa - Interruzione del processo - Morte del difensore - Conoscenza effettiva e conoscenza legale dell'evento - Fattispecie.**

**Giustizia Amministrativa - Interruzione del processo - Riassunzione - Prosecuzione volontaria - Deposito della procura al nuovo difensore - Istanza di fissazione d'udienza.**

*Deceduto l'unico difensore di un Comune, costituisce evento idoneo a far decorrere il termine semestrale entro il quale il processo deve essere riassunto a pena di estinzione la delibera consiliare (versata in atti) con la quale il Comune stesso preso atto della morte del precedente legale statuisce di nominarne altro in sostituzione (1).*

*Integra la fattispecie della prosecuzione volontaria, equivalente alla riassunzione del processo interrotto, il deposito della procura rilasciata dal Comune (il cui precedente unico legale sia deceduto) ad un nuovo difensore, quando risulti già fissata un'udienza futura di discussione del ricorso, altrimenti è necessario oltre al suddetto deposito la richiesta di fissazione d'udienza (2).*

---

(1-2) Su una singolare ipotesi di discutibile interruzione ed ancora più discutibile riassunzione del processo amministrativo.

La decisione dell'Adunanza Plenaria, pur essendo condivisibile per la soluzione sostanziale data al caso di specie, suscita notevoli perplessità in ordine alla strada percorsa per arrivarvi.

Cominciando dalla statuizione riassunta nella prima massima, appare piuttosto opinabile il collegare la decorrenza del termine semestrale per la riassunzione ad un evento che, secondo l'art. 24 l. 1034/1971, non solo non rientra tra quelli idonei a determinare la certezza legale ma per di più è rivelatore di una conoscenza che non deriva da un atto proveniente dall'esterno ma dalla stessa parte interessata, ovvero da quella rimasta orfana del difensore. Sulla insufficienza della conoscenza di fatto come surrogato della conoscenza legale la tesi del Consiglio di Stato contrasta con quella della Cassazione (cfr. 10 giugno 1982 n. 3512), la quale peraltro concerne l'art. 305 c.p.c. così come risulta modificato dalla sentenza 12 dicembre 1967 n. 139 della Corte Costituzionale, che lo dichiarò incostituzionale nella parte in cui consente che il termine per la riassunzione o la prosecuzione decorra «dalla data di un evento di cui il soggetto non è messo in condizione di conoscere l'avverarsi». Nella sua riformulazione costituzionalmente legittima dunque l'art. 305 c.p.c. non richiede espressamente la certezza legale ricollegandola a specifiche forme di informazione, ma solo che il soggetto sia messo in condizione di avere conoscenza dell'evento

**DIRITTO** — Preliminarmente va affrontato il problema della possibile estinzione dell'appello proposto dal Comune di Modena: problema posto dalla eccezione sollevata dalla appellata Testoni e che ha determinato la rimessione della controversia all'Adunanza plenaria.

L'eccezione si fonda sul fatto, non controverso, del decesso dell'avv. Barrillaro, in origine unico difensore del Comune di Modena abilitato al patrocinio presso le giurisdizioni superiori, della conseguente interruzione del processo e della mancata riassunzione nel termine previsto dall'art. 24 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034.

Al fine di decidere sulla eccezione in discorso si deve stabilire:

a) se si sia verificato un evento tale da far decorrere il termine semestrale entro il quale il processo doveva essere riassunto;

b) se, risolto positivamente il quesito *sub a)*, un atto di riassunzione, così come configurato dal menzionato art. 24 secondo comma si sia verificato;

c) se, infine, possa ammettersi un atto equivalente alla riassunzione, costituito, in concreto, dall'avvenuto deposito in causa di procura rilasciata dal Comune di Modena in favore di nuovo difensore, in sostituzione di quello deceduto.

Sul primo punto deve osservarsi che il termine di riassunzione prende a decorrere «dalla conoscenza legale dell'evento interruttivo acquisito mediante dichiarazione, notificazione o certificazione»: ma deve escludersi che evento di tale fatta si sia verificato. In particolare, deve escludersi che nel corso della pubblica udienza del 15 dicembre 1981 avanti la

---

interruttivo e ciò nonostante, come si diceva, la Cassazione richiede la certezza legale. Nell'art. 24 della l. 1034/1971 (che per la sua data successiva alla sentenza della Corte Costituzionale ha tenuto conto del principio ivi affermato) si dice espressamente che il processo deve essere riassunto «nel termine perentorio di sei mesi dalla *conoscenza legale* dell'evento interruttivo, acquisita mediante dichiarazione, notificazione o citazione» e non di meno l'Adunanza Plenaria ritiene di poter equiparare alla certezza legale così codificata la certezza effettiva.

A giustificazione di questa conclusione il Consiglio di Stato sottolinea la scarsa chiarezza della formula legislativa, che pone sullo stesso piano misure di conoscenza tra loro molto diverse a livello strutturale e funzionale. E su questa affermazione si può anche convenire; ciò che non sembra da condividere è invece la conclusione di essa rispetto alla conseguenza che se ne vuole trarre, poiché per quanto ambigua sia la formulazione della norma, non vi è dubbio che essa faccia riferimento a degli strumenti che una parte o terzi possono utilizzare per far acquisire all'altra parte la conoscenza legale, mentre non è prospettabile in base a questa norma l'ipotesi che sia la parte stessa ad autocertificarsi la propria conoscenza legale.

IV Sezione si sia reso noto l'evento interruttivo: risulta infatti dal verbale di udienza che l'appello del Comune di Modena fu chiamato congiuntamente a quello della Regione Emilia Romagna; che fu presente soltanto il difensore della Regione il quale chiese rinvio, ed entrambi i ricorsi furono rinviati a udienza da destinare, poi fissata al 19 ottobre 1982.

Né risultano altri atti suscettibili di determinare la ricordata conoscenza legale: dell'evento interruttivo infatti si parla, per la prima volta, nella memoria depositata il 19 ottobre 1982, ma tale atto non era idoneo a determinare nell'appellante la conoscenza legale dell'evento.

La parte infatti sta in giudizio a mezzo del difensore e, anche ad ammettere un onere di conoscenza delle dichiarazioni fatte o degli atti prodotti in pubblica udienza, la conoscenza stessa va esclusa perché l'evento da conoscere (morte del difensore) dovrebbe essere appreso dalla parte proprio attraverso quel difensore del quale è rimasta priva (si veda, in termini, Cass., 10 giugno 1982, n. 3512).

La difesa dell'appellata, nel corso della pubblica udienza, ha richiamato l'attenzione del Collegio su un ulteriore aspetto del problema, e cioè se la formula di cui all'art. 24 possa essere intesa nel senso che la conoscenza legale sia quella comunque acquisita anche indipendentemente dai mezzi indicati dalla legge e cioè mediante «dichiarazione, notificazione o certificazione». Ma più che indagare circa la tassatività o non dei mezzi, occorre chiedersi se alla conoscenza legale possa equipararsi una conoscenza piena ed effettiva che possa inequivocabilmente desumersi da atti provenienti dalla parte colpita dall'evento interruttivo e dai quali risulti che alla stessa è noto l'avvenuto decesso del difensore. E nel caso presente la questione è tutt'altro che teorica, poiché è versata

---

Sicché non si vede proprio come la delibera con la quale il Comune prende atto della morte del difensore e ne nomina un altro possa considerarsi parificabile alla conoscenza legale imposta dalla legge.

Ma la decisione non appare convincente neppure sotto l'altro profilo, riassunto nella seconda massima, e che sarebbe stato vano esaminare se il precedente fosse stato valutato in modo contrario.

Qui si ritiene atto di prosecuzione o comunque atto equivalente alla riassunzione il deposito della procura conferito al nuovo difensore (quando però risulti già fissata l'udienza di discussione).

Afferma l'Adunanza Plenaria, richiamandosi alla sentenza 26 giugno 1981 n. 285 della V Sez. che «nulla impedisce sul piano sistematico di applicare al processo amministrativo la prosecuzione volontaria prevista dal c.p.c.», aggiungendo che «alla assenza di ostacoli di ordine generale si riaccompagna un testuale richiamo agli artt. 299 e seguenti che preveda appunto la prosecuzione volontaria...».

Senonché l'art. 24 l. 1034/1971 rinvia sì agli articoli del codice di procedura civile ma solo «in quanto applicabili» e non si vede come possa ritenersi com-

in atti, prodotta dallo stesso Comune di Modena, una delibera nella quale si prende espressamente atto del decesso dell'avv. Barillaro e si stabilisce di affidare il patrocinio ad altro difensore.

Ritiene l'Adunanza plenaria che al quesito possa darsi risposta affermativa. Le norme sulla interruzione del processo sono poste a garanzia della parte rimasta priva del difensore ed incolpevolmente ignara di tale evento.

E si deve ricordare che, proprio in base a tale esigenza di conoscenza (o, almeno, di conoscibilità) dell'evento interruttivo, la Corte costituzionale, con sentenza 12 dicembre 1967 n. 139 (in questa *Rassegna* 1967, II, 840), ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 305 Cod. proc. civ., nella parte in cui dispone che il termine per la prosecuzione o riassunzione decorra dalla data di interruzione del processo per morte del difensore e cioè « dalla data di un evento di cui il soggetto non è messo in condizione di conoscere l'avverarsi ».

L'art. 24 della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 ha avuto presente questa esigenza ed ha stabilito che il termine decorre dal giorno della conoscenza « legale », acquisita attraverso i mezzi della « dichiarazione, notificazione o certificazione ».

La scarsa chiarezza di tale ultima formula, non è sfuggita alla IV Sezione di questo Consiglio: nella decisione 10 giugno 1980 n. 651, infatti si osserva che sono state poste sullo stesso piano misure di conoscenza tra loro molto diverse a livello strutturale e funzionale.

Sembra però incontestabile che il legislatore, parlando di conoscenza legale, da un lato, e specificando gli strumenti atti a determinarla, dall'altro, abbia ritenuto sufficiente che la parte colpita dall'evento interruttivo, sia posta in grado di conoscerlo attraverso procedimenti formali,

---

patibile con l'istituto della prosecuzione (che peraltro è radicato in un procedimento la cui articolazione in varie udienze successive è di regola indipendente dall'impulso della singola parte, essendo sufficiente quella dell'altra parte e talora del giudice) la previsione nell'art. 24 comma 2° della sola riassunzione a cura della parte più diligente (e non della sola controparte come nel 303 c.p.c.).

Nel che sembra dimostrato come nel processo amministrativo sia sempre necessaria la riassunzione anche ad opera della parte nei cui confronti si sia verificato l'atto interruttivo, necessità coerente d'altra parte con la struttura di questo procedimento che rende difficilmente realizzabile una fattispecie come quella ipotizzata nell'art. 303 c.p.c.

Ma vi è di più: l'art. 24 comma 2° aggiunge che la riassunzione deve avvenire « con atto notificato a tutte le altre parti » e questo pare sufficiente a confutare in modo pieno la tesi della possibilità di dare ulteriore impulso al processo interrotto con il semplice deposito della procura, perché appare inefficace l'esigenza che la parte interessata a continuare il giudizio notifichi un ricorso in riassunzione a tutte le altre parti del giudizio.

G.P. POLIZZI

senza che sia necessaria una conoscenza effettiva, la prova della quale è sempre assai ardua: dal momento in cui l'evento è reso conoscibile cessa ogni ragione di tutela del soggetto rimasto privo di difensore e può prendere a decorrere il termine per riassumere il processo, pena la sua estinzione.

Ma se al prodursi di tale effetto è sufficiente la « conoscenza legale », e cioè una mera conoscibilità determinata dal compimento di atti a ciò ritenuti idonei, deve ammettersi che l'effetto si produca anche ove risulti in modo certo ed inequivocabile che la parte, ad una certa data e per sua stessa ammissione, era a conoscenza del decesso del suo difensore: diversamente opinando si consentirebbe il proseguire dell'effetto interruttivo senza che ciò sia necessario a tutelare una parte ormai in grado di provvedere alla difesa nominando altro patrono, e gravando le altre parti, che possano aver interesse ad una sollecita conclusione del processo, dell'inutile incombenza di determinare in quella privata di difensore la « conoscenza legale » (ad es. mediante notificazione) di un evento che la stessa ha per altra via effettivamente conseguita.

Nel caso di specie, come si accennava, l'appellante Comune di Modena ha prodotto in giudizio una delibera consiliare in data 16 settembre 1982 con la quale, preso atto della morte del precedente difensore, si stabilisce di nominarne un altro in sua sostituzione. Tale atto, sia per l'organo deliberativo da cui promana, sia per il suo inequivocabile contenuto, sia per la data certa di riferimento, consente di ritenere che il 16 settembre 1982 fosse raggiunta la conoscenza effettiva dell'evento interruttivo.

Da tale data dunque prende a decorrere il termine semestrale che porta all'estinzione del processo, ove non intervenga un atto di parte: la cui portata si tratta ora di individuare. Nella specie, infatti, entro sei mesi dal 16 settembre 1982 si è avuto non un « atto di riassunzione » come configurato dall'art. 24 terzo comma della L. 6 dicembre 1971 n. 1034 vale a dire un atto notificato a cura della parte più diligente a tutte le altre, ma il deposito, prima della pubblica udienza del 19 ottobre 1982 (fissata quando ancora nulla risultava in atti circa il decesso del difensore del Comune), di procura rilasciata dal Sindaco di Modena in favore del nuovo difensore. Di conseguenza, se tale atto equivale a riassunzione o comunque è idoneo a sostituirla, può giungersi alla pronuncia di merito; mentre in caso contrario, alla data della presente decisione, il processo sarebbe estinto.

Al riguardo ritiene l'Adunanza plenaria che la prima soluzione, già affermata dalla IV Sezione con decisione 28 luglio 1981 n. 663 e dalla V Sezione con decisione 26 giugno 1981 n. 285, (in questa *Rassegna* 1981, I, 685 e 700), sia da condividere.

Come pone in evidenza la seconda delle citate decisioni, nulla impedisce sul piano sistematico di applicare al processo amministrativo la

prosecuzione volontaria prevista dal C.p.c. da parte del soggetto colpito dall'evento interruttivo e che tale prosecuzione avvenga con atto non notificato ma mediante costituzione del nuovo difensore con procura rilasciata prima dell'udienza già fissata, e della quale dunque le altre parti ebbero rituale notizia. Ed all'assenza di ostacoli di ordine generale si accompagna un testuale richiamo agli artt. 299 e segg. Cod. proc. civ., tra i quali l'art. 302 che prevede appunto la prosecuzione volontaria e la legge n. 1034 del 1971 all'art. 24, parlando di riassunzione a cura della parte più diligente, mostra di ritenere idoneo un atto proveniente da una qualsiasi delle parti, ivi compresa quindi quella colpita dall'evento interruttivo.

Si può solo aggiungere, a quanto affermato dalla V Sezione, che la prosecuzione con deposito di procura rilasciata al nuovo difensore sia sufficiente quando risulti fissata una udienza di discussione del ricorso. Ove, invece, l'udienza non sia fissata (ad es., perché sia intervenuto un provvedimento dichiarativo dell'interruzione), il soggetto che intende proseguire il processo, oltre a costituirsi nel modo indicato, dovrà richiedere la fissazione dell'udienza (arg. ex art. 302, secondo periodo, C.p.c.) e le altre parti ne avranno notizia a mezzo dell'avviso eseguito a cura della segreteria dell'organo giurisdizionale.

Concludendo sul punto, l'eccezione di estinzione sollevata dalla appellata Testoni Cavallo va disattesa avendo il Comune di Modena tempestivamente proseguito il processo entro il semestre dalla conseguita conoscenza dell'evento interruttivo.

Ciò consente di passare all'esame del merito: esame che può essere svolto congiuntamente sull'appello del Comune di Modena e su quello della Regione Emilia-Romagna, entrambi diretti contro la medesima sentenza, fondati su censure analoghe e già riuniti dall'ordinanza di remissione.

L'appello della Regione, in verità, è oggetto di una eccezione di difetto di interesse: posto che la oggi appellata Testoni Cavallo articolò una serie di censure avverso l'atto comunale di adozione di variante al P.R.G. e quello di approvazione e che il T.A.R. ebbe a respingerle tutte ad eccezione di due dirette contro l'atto del Comune, si assume che, in difetto di appello incidentale sui motivi respinti, la materia del contendere sarebbe ormai limitata agli eventuali vizi della delibera comunale, e dunque, a profili sui quali la Regione non avrebbe titolo ad interloquire.

L'eccezione è infondata. Infatti i vizi della delibera comunale — ritenuti esistenti dal T.A.R. — non possono che ripercuotersi sull'atto regionale di approvazione e, di conseguenza, la Regione ha interesse a chiedere la riforma della sentenza e a dimostrare al giudice d'appello che i motivi accolti in primo grado sono infondati. (*omissis*)

CONSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 13 ottobre 1983, n. 710 - Pres. De Roberto - Est. Fabbri - Capua (avv.ti Mazzei e Castagna) c. Commissario liquidazione usi civici di Catanzaro, Cosenza e Reggio Calabria (Avv. Stato Siconolfi) e Comune di Oppido Mamertina (Avv.ti Falzea e Giannini).

**Giustizia amministrativa - Atto impugnabile - Usi civici - Provvedimento del Commissario di reintegra a favore del Comune - Improponibilità.**

**Usi civici - Procedimento di legittimazione - Provvedimento del Commissario di reintegra a favore del Comune - Legittimità - Immediata esecutività.**

**Usi civici - Provvedimento del Commissario di reintegra a favore del Comune - Forma di sentenza - Giudizio inesistente - Illegittimità per travisamento dei fatti.**

*È suscettibile di impugnazione dinanzi al giudice amministrativo, non avendo natura giurisdizionale, il provvedimento del Commissario per la liquidazione degli usi civici che non risolve una controversia sulla attribuzione o sulla qualità demaniale del suolo, ma, sul presupposto incontrovertito della demanialità, dà corso al procedimento di reintegra in favore dell'Ente locale (1).*

*Dopo l'esito negativo della domanda di legittimazione ed in pendenza del procedimento di legittimazione delle terre oggetto di occupazione, legittimamente il Commissario liquidatore degli usi civici ne ordina, con provvedimento immediatamente esecutivo, la reintegra a favore dell'Ente locale (2).*

*È viziato per travisamento di fatti, conseguente ad erroneità di presupposto, il provvedimento del Commissario liquidatore degli usi civici*

---

(1-3) Sui poteri dei Commissari agli usi civici cfr. Cons. St., Sez. VI, 15 gennaio 1974 n. 1 secondo la quale le attribuzioni demandate ai Commissari non sono ristrette alla sola classe di questioni giurisdizionali, ma comprendono anche i poteri amministrativi relativi alla concreta fattispecie nella procedura esperibile al fine di ottenere una concreta sistemazione degli usi civici locali, e Cons. St., Sez. IV 30 luglio 1974 n. 553 per la quale l'esame che il Commissario per la liquidazione degli usi civici, rispetto alla chiesta legittimazione di un fondo, fa per quanto attiene al requisito delle sostanziali e permanenti migliorie, ai sensi dell'art. 9 lett. a) l. 16 giugno 1927 n. 1766, non si concreta in una indagine meramente tecnica, ma si risolve in una vera e propria valutazione di carattere tecnico-discrezionale. Cass. 21 aprile 1982 n. 2471 distingue tra il potere giurisdizionale esercitato nell'accertamento dei presupposti della legittimazione delle occupazioni delle terre del demanio civico ed il potere di determinazione delle condizioni di legittimazione tra cui il canone da imporre sul fondo, sindacabile quest'ultimo dal G.A. in sede di impugnazione degli atti finali del procedimento di legittimazione.

Si rammenta infine Cass. 10 giugno 1982 n. 3527 che ha riconosciuto la qualità di necessario contraddittore allo Stato nella controversia davanti al Com-

*che si presenti formalmente come sentenza emessa su un ipotetico ed in realtà inesistente ricorso del Comune interessato (3).*

---

missario regionale vertente tra un Comune che agiva per il riconoscimento ai suoi cittadini del diritto di uso civico di pesca sulle acque demaniali di un fiume ed il titolare del diritto esclusivo di pesca sulle stesse che si opponeva a tale riconoscimento.

**CONSIGLI DI STATO, Sez. IV, 27 ottobre 1983, n. 742 - Pres. Mezzanotte, Est. Lignani - Tota (avv. Brusca S.A.) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Carbone) ed altri.**

**Impiego pubblico - Concorso per segretario principale - Titolo di studio Diploma di geometra - Inidoneità.**

**Impiego pubblico - Passaggio di carriera - Qualifica acquisita in altre Amministrazioni - Inidoneità.**

*Dal concorso riservato per il conseguimento della qualifica di segretario principale legittimamente viene escluso il candidato interno in possesso del diploma di geometra, in quanto si richiede il titolo di studio ordinariamente previsto per i candidati esterni e ad esso non è applicabile la norma eccezionale che ammette il titolo di geometra nel concorso pubblico per conseguire lo status di ruolo cui partecipino anche candidati esterni in condizioni di parità (1).*

*Per la norma che consente l'accesso ai concorsi riservati per passaggio di carriera ai dipendenti in possesso di una determinata qualifica non rileva la posizione acquisita in una Amministrazione diversa (2).*

---

(1-2) La decisione decide una questione piuttosto particolare concernente l'ammissione al concorso per il conseguimento della qualifica di segretario principale ex art. 11 l. 18 marzo 1968 n. 248 in base alle disposizioni del d.P.R. 28 dicembre 1970 n. 1077 ed esamina poi il significato dell'art. 129 del R.D. 23 marzo 1933 n. 185 e dell'art. 148 d.P.R. 1077/1977.

**COINSIGLIO DI STATO, Sez. IV, 27 ottobre 1983, n. 744 - Pres. De Roberto - Est. Lignani - Soc. Immobiliare Patrizia (Avv. Montuori e Bonetti) c. Regione Lombardia (Avv. Stato Ferri) e Comune di Pavia (Avv. ti Pagano e Lorenzoni).**

**Edilizia ed urbanistica - Piano Regolatore - Vincoli preordinati all'espropriazione - Limite quinquennale.**

*Deve essere rimesso all'Adunanza Plenaria il giudizio nel quale si discute se sia tuttora in vigore la norma che limita a cinque anni la validità*

*dei vincoli preordinati all'espropriazione posti con gli strumenti urbanistici (1).*

(1) La norma della cui vigenza si dubita è quella contenuta nella l. 29 novembre 1967 n. 1187 ed il dubbio era già stato prospettato dalla stessa Sez. con l'ordinanza 26 luglio 1983 n. 584, dopo che le sentenze di molti T.A.R. l'avevano ritenuta inapplicabile a seguito dell'entrata in vigore della l. 28 gennaio 1977 n. 10.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 30 settembre 1983, n. 405 - *Pres. Piga, Est. Cossu - Prodromi (Avv.ti Ierimonte, Giacomini e Castellano) c. Comune di Verona (Avv.ti Picotti e Fermarelli).*

**Giustizia amministrativa - Ricorso - Notificazione - Persona convivente  
Non veridicità della circostanza - Irritualità.**

*Non può ritenersi rituale la notizia effettuata a mani di persona indicata come convivente dall'Ufficio giudiziario qualora venga dimostrato con certificazione anagrafica che tale persona non era effettivamente convivente con il destinatario dell'atto (1).*

(1) Comunque secondo Ad. Plen. 10 giugno 1980 n. 23 «eventuali errori di rito nella notificazione del ricorso che siano imputabili agli organi pubblici dei quali la parte è tenuta ad avvalersi non possono incidere sul diritto alla tutela giurisdizionale, per cui in casi del genere il giudice, riconosciuto l'errore scusabile, deve rimettere in termini il ricorrente per la notifica del ricorso.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 30 settembre 1983, n. 412 - *Pres. Piga, Est. Insinna - Tirone (Avv. De Martini) c. Comune di Macomer (Avv.ti Aru e Ghisu).*

**Impiego pubblico - Rapporto a tempo determinato - Trasformazione in rapporto a tempo indeterminato - Esclusione.**

*Non può trasformarsi in rapporto di lavoro a tempo indeterminato quello instaurato con l'assunzione di dipendenti da parte di un Comune per lo svolgimento di funzioni provvisorie ed eccezionali (1).*

(1) Nello stesso senso cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 29 maggio 1981 n. 234, che però ha ritenuto illegittimo il provvedimento di nomina a tempo determinato di insegnante dell'E.N.A.L.C. al quale venga affidato l'insegnamento di una materia stabilmente compresa nei corsi con pieno orario settimanale e per l'intera durata dei corsi; e Sez. V, 11 gennaio 1970 n. 6 che ha negato il carattere di rapporto a tempo indeterminato a quello instaurato da un Comune per molti anni sempre con lo stesso personale per provvedere ad esigenze stabili e ricorrenti, ma stagionali dei bagni di mare e del riscaldamento.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 10 ottobre 1983, n. 430 - Pres. Crisci, Est. Cossu - Amitrano ed altri (Avv. Klitsche de la Grange) c. Comune di Roma (Avv. Carnovale).

**Giustizia amministrativa - Esecuzione del giudicato - Domande nuove - Rivalutazione ed interessi - Inammissibilità.**

*Non è ammissibile la richiesta di corresponsione della rivalutazione monetaria e degli interessi legali formulata per la prima volta in sede di giudizio di ottemperanza relativo ad una decisione contenente la condanna dell'ente pubblico al pagamento di somme dovute per retribuzioni (1).*

---

(1) La decisione conferma, in relazione alla particolare fattispecie, la precisa volontà del Consiglio di Stato di non ammettere ingresso nel giudizio di inottemperanza a questioni non decise nel giudicato di cui trattasi. In tal senso possono ricordarsi IV, 7 dicembre 1979 n. 1130 per la quale in tale sede non sono ammissibili censure non concernenti i provvedimenti impugnati; VI, 3 febbraio 1976, n. 36; VI 7 dicembre 1973 n. 571 e VI 4 luglio 1972 n. 411 secondo la quale la procedura suddetta trova un limite invalicabile nel contenuto formale e sostanziale del giudicato, essendo l'obbligo dell'Amministrazione solo quello di attuare la decisione in relazione alla situazione definita in sede giurisdizionale.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 19 ottobre 1983, n. 456 - Pres. Crisci, Est. Cossu - Soc. Funivie Seggiovie S. Martino (Avv. ti Giovannini e Romanelli) c. Comune di Sivar (Avv. Cacciavillani) e U.T.E. di Trento (Avv. Stato Ferri).

**Urbanistica - Opere abusive - Provvedimento del Sindaco applicativo di sanzione pecuniaria - Valutazione dell'U.T.E. del valore delle opere - Necessità notifica precedente o contestuale.**

**Urbanistica - Opere abusive - Provvedimento del Sindaco applicativo di sanzione pecuniaria - Identità sanzione rispetto ad altra annullata in sede giurisdizionale - Legittimità.**

**Urbanistica - Opere abusive - Valutazione dell'U.T.E. - Determinazione del valore in base al costo - Legittimità per manufatti particolari.**

*E' illegittimo il provvedimento del Sindaco che applica la sanzione pecuniaria per le costruzioni abusive di cui non sia possibile la riduzione in pristino, quando non sia stata precedentemente o contestualmente*

*notificata la valutazione dell'ufficio tecnico erariale concernente il valore venale delle opere stesse (1).*

*Non è illegittimo il provvedimento del Sindaco che applichi la medesima sanzione pecuniaria già annullata dal G.A. per mancata determinazione dei criteri di calcolo del valore delle opere abusive, quando la nuova ingiunzione contenga un riferimento specifico ai criteri stessi (2).*

*Non è illegittimo il provvedimento del Sindaco che nell'applicare la sanzione pecuniaria per la costruzione di opere abusive faccia riferimento alla valutazione dell'U.T.E. che determina il valore delle opere in base al loro costo, quando la particolare natura dell'edificio non consenta la comparazione con edifici analoghi, (nella specie trattavasi di immobile sito in alta montagna al servizio di impianto di funivia) (3).*

---

(1-3) È da sottolineare preliminarmente che il Consiglio di Stato, pur annullando il provvedimento impugnato in relazione al motivo di cui alla prima massima, si è tuttavia pronunciato anche sugli altri motivi, onde confutarne la fondatezza nel dichiarato intento di agevolare il compito del Comune nella rinnovazione della sanzione pecuniaria. Sulla necessità della notifica della valutazione dell'U.T.E. cfr. la sentenza 13 novembre 1981, n. 548 richiamata in motivazione, mentre i precedenti contrari (V 26 giugno 1981 n. 301, V 28 marzo 1980 n. 327) riguardavano sanzioni irrogate prima dell'entrata in vigore della l. 10/1977 quando vigeva invece l'art. 13 l. 765/1967 che non imponeva tale adempimento preliminare.

Sulla necessità che il provvedimento che stabilisce il *quantum* della sanzione contenga l'esplicazione analitica dei criteri assunti e dei parametri di valutazione cfr. V 27 novembre 1981 n. 606.

Circa la determinazione del valore delle opere abusive non in base al costo, ma al valore inteso nel suo significato tradizionale di prezzo di mercato in sede di libera contrattazione cfr. V 18 novembre 1977 n. 1035 e V 1° febbraio 1977 n. 78

CONSIGLIO DI STATO, Sez. V, 28 ottobre 1983, n. 506 - Pres. Piga, Est. Adobbati - Comune di Roccella Ionica (Avv.ti Lombardi, Comite e Torchia) c. Filocamo (Avv.ti Scaglione e Salerno) ed altri (n.c.)

**Opere pubbliche - Impianti sportivi - Trasferimento alle Regioni di funzioni amministrative per lavori pubblici di interesse regionale - Parere del CONI per progetti e impianti sportivi - Permanente necessità.**

*Anche dopo il trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative in materia di lavori pubblici di interesse regionale, tra i quali sono comprese le attrezzature sportive, ed anche se la legislazione regionale della Calabria esclude la necessità dei pareri di organi regionali sulle*

*opere di competenza dei comuni di valore inferiore ai 300 miliardi, è tuttavia pur sempre necessario il parere del CONI sul progetto per la realizzazione di un impianto sportivo sicché è illegittima l'approvazione di tale progetto da parte del Comune quando non sia stato previamente sentito il suddetto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (1).*

---

(1) Sulla natura del Coni cfr. Cons. St., Sez. VI, 26 settembre 1975 n. 394, che lo definisce persona giuridica di diritto pubblico sottoposta alla vigilanza del Ministero del Turismo che, con D.M. 5 dicembre 1968 di concerto con il Ministero del Tesoro, ha approvato il regolamento organico del personale.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 24 settembre 1983, n. 683 - *Pres. Daniele, Est. Berruti - E.N.P.A.I.A. (Avv. Pace) c. Baldassarre (Avv. Ielpo) e Villani (n.c.).*

**Atto amministrativo - Incompetenza - Convalida con efficacia « ex tunc »  
Ammissibilità per atto impugnato.**

*Alla convalida dell'atto viziato per incompetenza può procedersi da parte della P.A. con efficacia ex tunc, anche dopo l'impugnazione dell'atto stesso in sede giurisdizionale (1).*

---

(1) Sulla possibilità di convalidare ai sensi dell'art. 6 l. 18 marzo 1968 n. 249 il provvedimento viziato per incompetenza con effetto retrodatato cfr. anche Cons. Stato, Sez. IV, 20 dicembre 1977 n. 1455, la quale ha affermato che in tal caso il giudice adito deve dichiarare cessata la materia del contendere Per l'applicabilità della medesima norma anche agli atti amministrativi regionali cfr. Cons. Stato, Sez. IV 21 aprile 1978 n. 351. Non è invece ammessa la convalida dell'atto amministrativo definitivamente annullato in sede giurisdizionale, così Cons. Stato, Sez. V 14 marzo 1972, n. 168.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 24 settembre 1983, n. 686 - *Pres. Daniele, Est. Berruti - Banca d'Italia (avv. Scognamiglio e Sangiorgio) c. Favocchia ed altri (avv. D'Amati e Papanti Pelletier).*

**Impiego pubblico - Donne - Provvedimenti discriminatori - Giurisdizione amministrativa anche per azioni cautelari.**

**Impiego pubblico - Donne - Atti discriminatori - Associazioni sindacali - Legittimazione a ricorrere per delega.**

**Impiego pubblico - Disciplina requisiti accesso - Deroghe a divieto discriminazione donne - Ammissibilità - Necessità norme regolamentari - Illegittimità bando concorso implicitamente discriminatorio.**

*In materia di pubblico impiego sono devolute al g.a. le controversie relative all'applicazione della legge sulla parità di trattamento e sulla soppressione delle discriminazioni fra uomini e donne per l'accesso al lavoro, anche per quanto concerne l'esercizio dell'azione cautelare delle organizzazioni sindacali dei lavoratori (1).*

*Nell'ipotesi di atti discriminatori compiuti dalla p.a. in violazione della legge sulla parità tra uomini e donne nell'accesso al lavoro, le associazioni sindacali sono legittimate a ricorrere solo per delega del lavoratore e non anche in nome proprio (2).*

*L'ente pubblico può disciplinare discrezionalmente i requisiti di accesso all'impiego ed in vista di peculiari esigenze dei propri servizi può introdurre deroghe al divieto di discriminazione dei lavoratori per ragioni di sesso, quando si tratti di mansioni di lavoro particolarmente pesanti, ma, in difetto di norme regolamentari in tal senso, è illegittimo il bando di concorso che ponga requisiti di ammissione tali da precludere l'accesso alle donne (nella specie è stato ritenuto tale il requisito richiesto dalla pregressa appartenenza dei candidati ai corpi armati di polizia) (3).*

---

(1-3) Sull'accesso a pubblici uffici delle donne cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 30 novembre 1976 n. 424, per la quale l'art. 51 della Costituzione, nel prevedere la eliminazione di ogni discriminazione per ragioni di sesso, si limita a porre un principio di ordine pubblico, che non interferisce col regime giuridico del pubblico impiego, ed inoltre il principio di eguaglianza vieta ogni arbitraria discriminazione ma non impone un assoluto livellamento fra gli appartenenti all'uno o all'altro sesso tale da escludere la possibilità di considerare le evidenti differenze fisiologiche atte a produrre una diversità di situazioni obiettive anche nel lavoro, con conseguenti differenze di disciplina giuridica. In quel caso trattavasi di personale adibito a mansioni che richiedono fatiche fisiche e si ritene non contrastante con i principi costituzionali la norma dell'Ente pubblico che prevedeva il pensionamento a 55 anni per la donna e 60 per l'uomo sul presupposto dell'anticipato venir meno dell'attitudine fisica al lavoro della prima rispetto al secondo. Cons. Stato, Sez. IV, 17 dicembre 1974 n. 1046, invece, sul presupposto che il principio di eguaglianza per non essere ridotto ad astratto ed impraticabile egualitarismo implica la sussistenza di eguali riferimenti oggettivi e soggettivi, ha ritenuto che, tenuto conto delle differenze esistenti tra dipendente pubblico e privato e tra impresa privata e P.A., fosse manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 ultimo comma, l. 1204/71 che estende solo alle lavoratrici dipendenti della P.A. i benefici di inquadramento di cui all'art. 13 l. 300/1970. Ancora per riferimenti si ricorda Cons. Stato, Sez. IV, 28 luglio 1982, n. 526 che, annullando T.A.R. Toscana 15 ottobre 1981 n. 482, ha ritenuto legittimo il provvedimento dell'Accademia Navale di Livorno che escludeva una donna dalla partecipazione al concorso per il reclutamento di allievi ufficiali nella Marina militare, e la nota a tale sentenza di E. ROSSI pubblicata in *Foro it.* 83, III, 386.

CONSIGLIO DI STATO, Sez. VI, 31 gennaio 1984, n. 37/84 - Pres. Caianello, Est. Tanzi - Ministero della Pubblica Istruzione (avv. Stato Bruno) contro Comune di Laviano (avv. Iaccarino).

**Giustizia amministrativa - Avvocatura dello Stato - Notifica della sentenza - Notifica all'Amministrazione - Inidoneità a far decorrere termine impugnativa.**

**Giustizia amministrativa - Avvocatura dello Stato - Costituzione in giudizio - Comparizione in camera di consiglio - Atto formale di costituzione - Non necessarietà.**

**Giustizia amministrativa - Avviso d'udienza - Mancata notifica ad Avvocatura Stato - Nullità sentenza - Rimessione al primo giudice.**

*Quando l'Avvocatura dello Stato si sia costituita nel giudizio di primo grado in rappresentanza dell'Amministrazione resistente, la notifica della sentenza effettuata presso l'Amministrazione stessa e non presso l'Avvocatura, non è idonea a far decorrere il termine breve per l'impugnazione (1).*

*Deve ritenersi ritualmente costituita in giudizio l'Avvocatura dello Stato in rappresentanza e difesa dell'Amministrazione resistente, quando essa sia comparsa in Camera di Consiglio per la discussione della sospensione, pur se non abbia depositato alcun atto formale di costituzione (2).*

*La sentenza del T.A.R. che sia stata pronunciata senza la preventiva notifica all'Avvocatura dello Stato, già costituita, del decreto presidenziale di fissazione d'udienza deve essere annullata con rimessione della causa al Tribunale per una nuova pronuncia sul merito del ricorso (3).*

---

(1) Il Consiglio di Stato non affronta una volta per tutte la questione dell'applicabilità del principio dell'onere di notificazione della sentenza presso l'Avvocatura dello Stato a prescindere dalla sua pregressa costituzione in giudizio in materia di giustizia amministrativa, limitandosi a porre i termini del problema e cioè se la necessità della notifica discenda dal combinato disposto degli artt. 170 e 285 c.p.c. o più generalmente degli artt. 10 e 12 l. 103/1979, per poi aggirarlo in quanto nel caso di specie l'Avvocatura era costituita in primo grado.

La sentenza tuttavia non manca di sottolineare come tutte le volte che la questione è stata affrontata anche recentemente dall'Adunanza Plenaria e dalle Sezioni Unite essa sia stata trattata in modo marginale e tutt'altro che appagante. Occorrerà dunque attendere un'altra occasione per l'auspicato chiarimento giurisprudenziale sulla portata innovativa della legge 103/1979, che appare difficilmente contestabile sul punto.

(2) Questa massima riassume l'aspetto più interessante della decisione che, per la sua novità, non trova precedenti nella giurisprudenza del Consiglio di Stato.

(*omissis*) Preliminarmente va esaminata l'eccezione sollevata dal comune di Laviano, attuale appellato, riguardo all'asserita tardività della notifica dell'atto di appello, che sarebbe stata effettuata oltre i sessanta giorni dopo la notifica della sentenza di 1° grado ai due organi, centrale e periferico, dell'Amministrazione scolastica, ora appellante con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato.

L'eccezione va disattesa in base al costante orientamento di questo Consiglio, determinato dalle due note decisioni dell'Adunanza Plenaria 7 dicembre 1979 n. 32 e 6 maggio 1980 n. 12, secondo cui il termine breve per appellare decorre, per l'Amministrazione statale soccombente, dalla notifica della sentenza effettuata presso l'Avvocatura domiciliataria *ex lege* e non presso la sede reale dell'Amministrazione medesima.

Vero è che il surriferito insegnamento giurisdizionale, nel quale tralasciamente si riflettono le sommarie considerazioni dell'Adunanza Plenaria sul complesso problema, non chiarisce adeguatamente se la necessità della notifica della sentenza presso l'Avvocatura sia da porre in relazione con il combinato disposto degli artt. 170, primo e terzo comma, e 285 cod. proc. civ. (dal che potrebbe trarsi argomento per sostenere che il principio valga nel solo caso di regolare costituzione della difesa erariale nel 1° grado del giudizio) o non piuttosto con le disposizioni degli artt. 10, terzo comma, e 12 della legge 3 aprile 1979 n. 103, le quali, richiamando in vita l'art. 1 della legge 25 marzo 1958 n. 260, da un lato, e dall'altro lato conferendo carattere di organicità alla rappresentanza in giudizio delle Amministrazioni statali (o altre « assimilate ») da parte dell'Avvocatura dello Stato, sembrano voler imporre in ogni caso la notifica di qualunque atto giudiziario (quindi anche delle sentenze, ancorché non comprese nell'ambito precettivo della norma espressamente ri-

---

Il ragionamento seguito è ineccepibile, esso muove dal principio della libertà di forma per la costituzione in giudizio e rileva che l'unico documento indispensabile per i difensori diversi dall'Avvocatura dello Stato è il mandato, che tale mandato non è però necessario nel caso di specie dato il carattere organico del rapporto di rappresentanza processuale, per concludere nel senso dell'irrelevanza della costituzione documentale e la sufficienza a tal fine della comparizione dell'avvocato dello Stato alla discussione della sospensiva. La sentenza si sofferma anche a sottolineare il carattere interno dell'incidente cautelare rispetto al giudizio di merito, per confutare ogni possibile obiezione in ordine alla limitatezza dell'intervento dell'avvocato dello Stato al giudizio cautelare. Si potrebbe forse solo aggiungere a quanto perspicuamente dedotto in sentenza che se lo scopo della costituzione in giudizio è quello di consentire alla parte resistente di avere notizia della vicenda del processo per poter partecipare al contraddittorio una volta che tale contraddittorio si sia già instaurato nell'udienza di sospensione, la presenza della parte nel processo si è ormai definitivamente realizzata assorbendo ogni questione sulla costituzione che è un *prius* rispetto alla comparizione.

chiamata dall'art. 10 legge n. 101/79) presso gli uffici della difesa erariale indipendentemente dalla posizione processuale da questa assunta nel primo grado del processo.

Il problema (cui nessun contributo risolutivo hanno apportato neppure le recenti sentenze della Cassazione a Sezioni unite n. 5687 del 2 novembre 1979 e n. 2113 dell'11 aprile 1981) non deve tuttavia essere necessariamente affrontate in questa sede, poiché l'Avvocatura dello Stato si era costituita per il Ministero della P.I., nella pregressa fase del giudizio, comparando in camera di consiglio dinanzi al T.A.R. al fine di resistere alla domanda incidentale di sospensione degli atti impugnati che il ricorrente Comune di Laviano aveva avanzata con il ricorso introduttivo.

Non vale opporre in contrario, come argomenta l'appellato, anche sulla base di copiosa documentazione rilasciata alla segreteria del T.A.R., che l'Avvocatura non risulta presente in giudizio in primo grado per mancanza di «atti formali di costituzione» o di altra «produzione» documentale all'uopo idonea; ciò in quanto, da un lato, l'art. 37 del r.d. 26 giugno 1924 n. 1054 e l'art. 22 della legge 6 dicembre 1971 n. 1034 non richiedono forme particolari per la costituzione in giudizio delle parti diverse dal ricorrente, e dall'altro lato il carattere organico del rapporto di rappresentanza processuale che intercorre tra Amministrazione attiva e Avvocatura dello Stato esclude la necessità del deposito dell'unico documento la cui produzione appare in casi simili veramente indispensabile (cioè la procura: arg. ex art. 1, secondo comma, del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611).

La circostanza, poi, che il rappresentante della difesa erariale sia comparso soltanto in camera di consiglio per discutere le questioni attinenti all'istanza di sospensiva non è di per sé idonea a togliere rilevanza all'intervento processuale in relazione alle successive fasi del

---

(3) Il difetto di procedura ed i vizi di forma che ex art. 35 l. 1034/1971 comportano il rinvio della causa al giudice di primo grado devono essere intesi in senso restrittivo comprendendovi essenzialmente i casi in cui il T.A.R. abbia ommesso di decidere la controversia ovvero l'abbia decisa in violazione delle norme sul contraddittorio ed i casi di nullità della sentenza (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 12 febbraio 1978 n. 239); Cons. Stato, Sez. V, 24 febbraio 1978 n. 373 ha rimesso all'Adunanza Plenaria di chiarire se nell'espressione «difetto di procedura» rientri anche l'ipotesi di tardività ad inammissibilità. La ipotesi più frequente di rinvio al giudice di primo grado ex art. 35 sono quelle in cui il Consiglio di Stato ritiene che durante il procedimento di I grado non sia stato rispettato il contraddittorio (cfr. IV 24 giugno 1980 n. 696 e V 15 febbraio 1980 n. 171), la quale ultima ha qualche punto di contatto con la decisione qui massimata, in quanto ravvisa il difetto di contraddittorio nel mancato invio dell'avviso di udienza alla parte agente con ricorso incidentale, già dichiarato inammissibile, ma senza estramissione del ricorrente stesso.

processo in primo grado in quanto l'incidente cautelare, pur sorretto da taluni autonomi presupposti, costituisce pur sempre una fase interna, per così dire, del giudizio principale, essendo preordinato a creare situazioni strumentali in vista della pronuncia conclusiva eventualmente favorevole (talché non avrebbe senso per l'Amministrazione resistente spiegare intervento nel procedimento cautelare senza opporsi anche, e *principaliter*, alla pretesa sostanziale del ricorrente al fine di impedire la realizzazione degli effetti finali che la domanda di parte tende a perseguire); di conseguenza, l'intervento del rappresentante dell'Avvocatura erariale, che appaia chiaramente finalizzato a costituire il contraddittorio in ordine alle questioni sollevate con l'istanza di sospensiva, non può intendersi limitato a tale particolare fase del processo senza con ciò stesso postulare la completa autonomia del procedimento cautelare rispetto al giudizio di merito, autonomia che deve essere invece esclusa per l'impossibilità logico-giuridica di svincolare la pronuncia, chiesta dalle parti e resa dal giudice, sulla istanza cautelare, dal successivo accertamento sul merito della pretesa che le parti medesime, contendendo in ordine ai presupposti della « sospensiva », contestualmente e necessariamente, ancorché non sempre espressamente, devono chiedere allo stesso organo giudicante. È appena il caso di aggiungere, poi, che nel caso specifico non risulta che il ricorso introduttivo sia stato notificato agli organi dell'Amministrazione scolastica presso l'Avvocatura distrettuale (come tassativamente dispone, invece, l'art. 1 della legge n. 260/58, richiamato dall'art. 1 della legge n. 103/79), sicché la mancata costituzione della stessa Avvocatura, qualora dovesse aderirsi alla tesi qui sostenuta dall'appellato, avrebbe comportato l'impossibilità di sanatoria della nullità della notifica del ricorso (art. 11, terzo comma, del r.d. 30 ottobre 1933 n. 1611, « emanato » dalla pronuncia della Corte Cost. 8 luglio n. 97); e questa ultima conseguenza nella specie risulterebbe aberrante, considerando che la prova dell'essersi in effetti realizzato il fine precipuo dell'atto partecipativo è data proprio dall'intervento spiegato dalla difesa erariale in sede di discussione della sospensiva, ond'è che, anche per tale via, resta confermata la conclusione testé raggiunta circa il valore di formale atto di costituzione da riconoscersi alla « presenza » del competente organo della difesa erariale nella fase cautelare del processo di primo grado.

Dalle suesposte considerazioni emerge altresì la fondatezza del primo motivo di appello, atteso che non solo all'Avvocatura non fu notificato, « almeno quaranta giorni prima », il decreto presidenziale di fissazione dell'udienza di discussione del ricorso (art. 75, terzo comma, legge n. 1034/71), ma neppure fu data, come emerge dalla documentazione in atti, « comunicazione » di tale data al Ministero della P.I., che pure figurava tra gli organi intimati in giudizio per essere l'Autorità da cui

emanava uno dei provvedimenti impugnati (cfr. peraltro, l'art. 54 del regolamento 17 agosto 1907 n. 642 che tale comunicazione impone pur quando il Ministero non sia l'organo emanante l'atto impugnato).

Il rilevato difetto di procedura, che appare in questo grado insanabile in quanto integra una violazione del contraddittorio nella prima fase processuale (cfr. Sez. V, 15 febbraio 1980 n. 121), impone l'annullamento della sentenza e la rimessione della causa al Tribunale per una nuova pronuncia sul merito del ricorso, ai sensi dell'art. 35 della legge numero 1034/71.

SEZIONE SESTA

GIURISPRUDENZA TRIBUTARIA

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 9 agosto 1983, n. 5318 - *Pres. Brancaccio - Est. Sgroi - P.M. Zema (diff.) Soc. Papigliano c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Mari).*

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Agevolazione per costruzione di case di abitazione non di lusso - Area edificabile - Nozione.**  
(l. 2 luglio 1949, n. 408, art. 14).

**Tributi erariali indiretti - Imposta di registro - Permuta - Convenzione di reciproca deroga alle distanze legali - E tale.**  
(r.d. 30 dicembre 1923, n. 3269, art. 51).

*Ai fini dell'art. 14 della legge 2 luglio 1949, n. 408, l'acquisto di area edificabile deve essere inteso estensivamente per comprendere ogni diritto immobiliare, anche diverso dalla proprietà, che concorre alla costruzione di case di abitazione, anche incrementando la possibilità di sfruttamento dell'area (applicazione all'ipotesi di costituzione di reciproche servitù di costruire sul confine in deroga alle distanze legali) (1).*

*La convenzione di costituzione di reciproche servitù di costruzione sul confine in deroga alle distanze legali è equiparabile ai fini dell'imposta di registro a un contratto di permuta (2).*

(omissis) Con il primo motivo le società ricorrenti deducono la violazione e falsa applicazione dell'art. 14 legge 2 luglio 1949 n. 408 nonché omessa, insufficiente e contraddittoria motivazione, ai sensi dell'art. 360 n. 3 e n. 5 cod. proc. civ., osservando che anche la Corte d'appello ha premesso che l'espressione « acquisti di aree edificabili » di cui all'art. 14 della legge Tupini non deve essere intesa in senso restrittivo, ma rappresenta un ampio concetto; ma ha poi negato che i diritti nascenti

---

(1-2) La prima massima fa applicazione di un principio affermato riguardo alle « cessioni di cubatura » previste nel piano regolatore di Torino. (Cass. 22 gennaio 1975 n. 250, in questa *Rassegna*, 1975, I, 419) e successivamente esteso alle concessioni *ad aedificandum* (v. *Relazione Avv. Stato*, 1976, - 80, II, 639).

La seconda massima si rifà ad una sentenza che, con riferimento all'ipotesi opposta, qualificava la costituzione di servitù reciproca come permuta per escludere la configurabilità di due rinunce gratuite (29 luglio 1974, n. 2286 in questa *Rassegna*, 1974, I, 1252); non si riscontra invero una identità di problematica, giacché nella creazione di due servitù reciproche non si attua un duplice trasferimento.

dal contratto rappresentassero un effettivo incremento di area edificabile e fossero in rapporto di complementarità funzionale con la progettata edificazione, dimenticando che si deve aver riguardo all'incremento dell'edificabilità.

Nel caso concreto: 1) i concessi diritti di edificare sino sul confine avevano comportato un effettivo incremento di edificabilità nel patrimonio dei soggetti contraenti che senza tale concessione di diritti sarebbero stati tenuti alla costruzione di case di minor cubatura per l'impossibilità di costruzione sui distacchi; 2) le costituite servitù di passaggio pedonale e carrabile apparivano in rapporto di complementarità funzionale con le costruzioni quali progettate; 3) le stesse servitù di costruire balconi e loggette aggettanti sul fondo confinante o di aprire su esso fondo finestre ed accessi, in quanto collegate con le servitù di cui ai punti precedenti, si presentavano funzionalmente complementari alle costruzioni progettate, considerato che la mancanza di tali servitù avrebbe reso inutili le due precedenti servitù, in quanto sarebbe stato inutile poter avanzare la facciata o il piano dei fondi di un fabbricato sin sul confine, se poi si fossero dovuti costruire la facciata cieca e i fondi senza accessi.

Con il secondo mezzo, le società ricorrenti deducono la violazione e falsa applicazione dell'art. 1552 cod. civ., nonché degli artt. 8 e 51 del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269, ed omessa, insufficiente, contraddittoria motivazione su punti decisivi della controversia, osservando che la Corte d'appello ha ritenuto che essenziale elemento del contratto di permuta sarebbe il trasferimento di proprietà, mentre l'art. 1552 cod. civ. lo definisce come il contratto che ha per oggetto il reciproco trasferimento della proprietà di cose o di altri diritti; ed inoltre che la Corte d'appello ha escluso il sinallagma nel caso di specie, mentre i contraenti avevano espressamente dichiarato di permutare le servitù, che si manifestavano le une costituite quali unico corrispettivo della costituzione delle altre. Invero, ove si fosse negato l'unitarietà del contratto in questione, si sarebbe dovuto concludere che i due autonomi negozi fossero stati stipulati a titolo di liberalità, il che era assurdo.

D'altra parte, secondo i ricorrenti, anche a non poter qualificare come permuta il contratto, ai fini dell'imposta di registro esso avrebbe dovuto essere assimilato al contratto rappresentante il tipo negoziale ad esso più vicino, per cui la tassazione avrebbe dovuto avvenire — ai sensi degli artt. 8 e 51 della legge di registro allora vigente — con riguardo ad entrambe le prestazioni.

Il ricorso è fondato, per quanto di ragione.

Le questioni sollevate con il primo motivo coinvolgono l'interpretazione dell'art. 14 della legge del 1949 n. 408 che secondo la giurisprudenza di questa Corte, deve essere inteso estensivamente comprendendosi nella

norma anche l'acquisto di un diritto di superficie o di altri diritti immobiliari (diversi dal diritto di proprietà sull'area) che siano diretti a permettere sull'area la costruzione di case di abitazione; fine che si raggiunge anche con la costruzione di un edificio di maggiori dimensioni, con più ampio sfruttamento dell'area (cfr. Cass. 10 marzo 1970 n. 608; Cass. 7 ottobre 1970 n. 1845; Cass. 23 ottobre 1973 n. 2707; Cass. 5 febbraio 1982 n. 656; con la precisazione che la concessione *ad aedificandum* può godere delle agevolazioni fiscali purché non si verifichi una duplicazione delle agevolazioni medesime: Cass. 6 luglio 1972 n. 2235; Cass. 9 marzo 1973 n. 641; Cass. 30 aprile 1974 n. 1231).

Le ultime tre sentenze citate riguardano fattispecie diverse da quelle che formano oggetto delle sentenze precedenti, le quali riguardano una concezione di edificare *sul fondo altrui*; infatti esse prendono in considerazione la « cessione di cubatura » prevista dal P.R. di Torino, considerata come trasferimento di diritto reale, in quanto il proprietario cui inerisce la cubatura distacca in tutto o in parte la facoltà inerente al suo diritto dominicale di costruire nei limiti della cubatura concessagli dal Piano regolatore, formando un diritto a sé stante che trasferisce definitivamente all'acquirente a beneficio del fondo di quest'ultimo, il quale in tal modo amplia il contenuto del suo diritto dominicale. È stato obiettato da parte della dottrina che in questa ipotesi (a differenza che nella precedente) l'acquirente della cubatura amplia la possibilità edificatoria *del proprio fondo*; ma tale obiezione, se può valere nell'ambito della costruzione civilistica dell'istituto (che qui non interessa direttamente), non è decisiva nella interpretazione della *ratio* della agevolazione tributaria, che è quella di agevolare le costruzioni edilizie.

Gli stessi principi possono pertanto applicarsi nella presente fattispecie, per quel che riguarda la convenzione costitutiva delle reciproche servitù con le quali, derogando alle distanze legali, le parti si sono concesse il diritto di costruire fino al confine dei rispettivi fondi. La giurisprudenza ha più volte qualificato come costitutiva di una servitù la convenzione fra vicini confinanti con cui si deroghi al rispetto delle distanze legali (fra le altre cfr. Cass. 9 maggio 1974 n. 1318; Cass. 12 novembre 1978 n. 5894). In forza dell'acquisizione di tale diritto, pur se costitutivo di una « qualità » del proprio fondo, questo diventa interamente edificabile e l'ampliamento dell'area di edificabilità ben può qualificarsi « acquisto » ai sensi dell'art. 14 legge n. 408 del 1949. (*omissis*)

Il secondo motivo del ricorso non è assorbito dal parziale accoglimento del primo, sia perché sulle convenzioni non agevolate si deve applicare l'imposta normale sul valore, sia perché anche sulla convenzione agevolata l'imposta ipotecaria è ridotta al quarto e quindi si deve stabilire il valore imponibile.

Il motivo è fondato. È stato già affermato da questa Corte che il contratto di estinzione di servitù, con cui ciascuna parte rinuncia alla servitù costituita a favore del proprio fondo, in corrispettivo di reciproche analoghe rinunce delle altre parti, non espressamente previsto dalla legge di registro, è assimilabile ai fini fiscali alla permuta, che rappresenta il contratto ad esso più vicino; e che la base imponibile di tale contratto è determinata ai fini dell'imposta di registro dalla regola dell'art. 51 legge del 1923 n. 3269 (secondo cui la base imponibile è costituita dalla prestazione più onerosa oppure, se trattasi di prestazioni di uguale onerosità, da una sola di queste) (cfr. Cass. 29 luglio 1974 n. 2286, alla cui motivazione si rinvia).

I medesimi principi si devono applicare alla presente fattispecie, che è speculare rispetto alla precedente, in quanto attiene alla costituzione di servitù e non alla loro estinzione. È infatti agevole rilevare l'errore del giudice d'appello il quale non ha tenuto conto della circostanza che, isolando ciascuna delle due costituzioni di servitù rispettivamente a favore ed a carico di ciascun fondo, non era dato riscontrare il nesso di corrispettività tra di esse, che costituiva la ragione economica del negozio tipicamente oneroso, posto in essere, per il reciproco vantaggio dei contraenti.

Anche su tale punto la sentenza impugnata va cassata e la causa deve essere rinviata, per nuovo esame, ad altra sezione della Corte d'appello di Genova (anche per le spese del giudizio di cassazione), la quale si adeguerà ai seguenti principi di diritto:

«La convenzione fra vicini confinanti con cui si deroghi al rispetto delle distanze è costitutiva di un diritto di servitù che permette l'edificabilità dell'area corrispondente alla distanza legale derogata e pertanto gode dell'agevolazione fiscale prevista dall'art. 14 legge 2 luglio 1949 n. 408».

«La convenzione fra vicini confinanti con cui si deroga al rispetto delle distanze costituisce diritti di servitù rispettivamente a carico ed a favore di ciascuno dei fondi; ed ai fini dell'imposta di registro, sotto il vigore del r.d. 30 dicembre 1923 n. 3269, deve essere tassata — giusta gli artt. 8 e 51 — secondo i criteri che presidono alla tassazione del contratto di permuta». (*Omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un. 13 ottobre 1983, n. 5960 - Pres. Mirabelli - Est. Sensale - P.M. Tamburnino (conf.). Roesler Franz (avv. Greco) c. Ministero delle Finanze (avv. Stato D'Amico).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Valutazione estimativa - Questioni relative all'esistenza del cespite.**  
(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 26 e 40).

**Tributi in genere - Contenzioso tributario - Giudizio di terzo grado - Alternatività - Identità di oggetto - Diversità dei procedimenti - Illegittimità costituzionale - Manifesta infondatezza.**

(d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 25, 26 e 40).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenze - Intento di speculazione - Accertamento - Deducibilità nel giudizio di terzo grado.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 81; d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 26).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Plusvalenza - Intento di speculazione - Criteri di determinazione.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 81).

*I poteri del giudice di terzo grado, corrispondenti a quelli che prima della riforma erano attribuiti alla Commissione centrale e al giudice ordinario non si estendono alle questioni di fatto relative alla valutazione estimativa nella quale si includono anche le questioni relative alla esistenza del reddito o del cespite e del presupposto materiale o oggettivo del tributo (1).*

*I due giudizi alternativi di terzo grado innanzi alla Commissione centrale e alla corte di appello sono di identico contenuto; ma né l'alternatività, né la diversità dei procedimenti danno luogo a seri dubbi di legittimità costituzionale (2).*

*L'accertamento dell'intento di speculazione nella realizzazione di una plusvalenza, anche se attinente al mero fatto, costituendo la condizione in presenza della quale il reddito è soggetto al tributo, è ricompreso nella competenza del giudice di terzo grado (3).*

*L'intento di speculazione, che rende tassabile la plusvalenza realizzata da soggetto che non sia imprenditore commerciale, deve sussistere oltre che al momento del realizzo anche in un momento anteriore, ma da ciò non consegue che l'intento di speculazione deve sussistere sempre fin dal momento dell'acquisto e che esso è inverificabile nelle ipotesi di acquisto per un titolo diverso dalla compravendita, giacché un proposito di speculazione può attuarsi anche dopo l'acquisto, a qualsiasi titolo, con il fine di agevolare o potenziare l'incidenza di fattori incrementativi; solo in mancanza di un'attività rivolta ad incrementare i valori l'intento va accertato rigorosamente con riferimento ai due momenti dell'acquisto e della rivendita (4).*

---

(1-4) Sull'argomento della prima massima la giurisprudenza si può dire ormai consolidata nel senso che la valutazione estimativa (o estimazione semplice), che costituisce il limite negativo al potere del giudice di terzo grado, ricomprende non solo le questioni sulla quantità della base imponibile ma anche quelle sulla sua esistenza e imputazione soggettiva. Dopo la sentenza, ricordata nel testo, 22 novembre 1977 n. 5086, in questa *Rassegna*, 1977, I, 874, si erano

(*omissis*) 2) Nel sistema anteriore alla revisione del contenzioso tributario, operata con decreto n. 636 del 1972, le norme allora in vigore, in base al loro contenuto meramente letterale, sembravano circoscrivere i poteri di cognizione della Commissione centrale alle sole questioni di legittimità. Infatti, in materia di imposte dirette contro le decisioni della Commissione provinciale era ammesso il ricorso alla Commissione centrale per motivi riguardanti l'applicazione della legge (art. 48 del t.u. 24 agosto 1877 n. 4021, sull'imposta di ricchezza mobile, e la stessa disciplina era prevista per quasi tutte le imposte dirette), mentre il giudizio della commissione provinciale concernente le imposte indirette era definitivo nelle controversie sulla determinazione del valore e la Commissione centrale era giudice d'appello nelle controversie « relative all'applicazione della legge », decise in prima istanza dalla Commissione provinciale, sezione di diritto (art. 29 del r.d.l. 7 agosto 1936 n. 1639). Infine, nelle liti in materia di tributi locali, contro le pronunzie della giunta provinciale amministrativa era ammesso gravame alla Commissione centrale (con una speciale composizione) « per soli motivi di legittimità » (art. 284 *bis* del t.u. sulla finanza locale, aggiunto con r.d.l. 26 dicembre 1936 n. 2394).

Peraltro, dottrina e giurisprudenza erano unanimemente pervenute alla conclusione, giustificata da ragioni di indole testuale, storica e sistematica (che non è necessario qui ricordare), che la competenza della Commissione centrale si estendesse alle questioni di fatto che non fossero di estimazione semplice. E l'orientamento di questa Corte si era consolidato nel senso che i poteri della Commissione centrale non coincidessero con quelli che, nell'esercizio della giurisdizione ordinaria, spettano alla Corte di cassazione, ma si estendessero all'accertamento dei fatti costituenti la premessa necessaria per l'applicazione della legge, così che,

---

già avute altre conferme anche delle Sezioni unite; 27 giugno 1981 n. 4185, *ivi*, 1982, I, 152; 11 agosto 1982 n. 4519, *ivi*, 1983, I, 171.

Nel dare tuttavia pratica attuazione a questo principio si riscontrano delle discordanze come appunto nella questione dell'accertamento dell'intento di speculazione. Recentemente le stesse Sezioni unite (15 marzo 1982, n. 1674, *ivi*, 1982, I, 819) erano giunte alla conclusione che l'accertamento dell'intento di speculazione si sottrae alla cognizione del giudice di terzo grado appunto perché attinente all'esistenza del reddito ovvero alla identificazione dei caratteri del fatto. Ora si arriva alla conclusione opposta, ma in sostanza sulla sola considerazione che l'accertamento dell'intento speculativo non riguarda la valutazione estimativa; ma è per l'appunto la nozione di valutazione estimativa, estesa all'esistenza del reddito, che deve essere verificata per risolvere la questione dell'intento di speculazione; sul punto invece la pronunzia risulta piuttosto sbrigativa.

Era già stato affermato che l'intento di speculazione può insorgere dopo che il bene sia stato acquistato, a qualsiasi titolo, precisandosi che la specifica

in definitiva, appartenevano alla competenza della Commissione centrale le questioni di diritto (compresi gli *errores in procedendo*) e le questioni di fatto realizzanti ipotesi di estimazione complessa (v., fra le altre, le sent. n. 4098/74 e 3228/76), secondo una nozione elaborata per discriminare la giurisdizione del giudice ordinario sul fatto, rispetto a quella riservata alla Commissione distrettuale e a quella provinciale in materia estimativa, e volta ad individuare una categoria di questioni di fatto, miste e connesse a questioni diritto, in quanto il concetto di estimazione semplice era stato tendenzialmente esteso a comprendere tutte le questioni di fatto, tranne, appunto, quelle di estimazione complessa.

In tal modo la competenza della Commissione centrale veniva ad essere in tutto conforme a quella del giudice ordinario (tranne che per i vizi *in procedendo* delle decisioni delle commissioni, sottratte alla giurisdizione ordinaria).

Come esattamente fu posto in rilievo dalla prima sezione di questa Corte, con la sentenza n. 5086 del 1977, e com'è stato confermato dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 57 del 25 marzo 1982 (che ha dichiarato manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 del decreto n. 636/72, in relazione all'art. 76 Cost., questione che era stata proposta anche dal ricorrente con il quinto motivo e che deve ritenersi ormai superata), è nella prospettiva indicata dai suesposti principi che devono essere lette nell'art. 10 n. 14 della legge di delega della riforma tributaria (9 ottobre 1971 n. 825) la formula « estimazione semplice » e quella « soli motivi di legittimità », testualmente riprese dalla precedente normativa, che rivelano l'intento legislativo di conservare, in via di principio, alla Commissione centrale e al giudice ordinario (Corte d'appello) la medesima sfera di competenza che ad essi veniva attribuita nella disciplina allora in vigore.

---

norma dell'art. 76 del d.P.R. n. 597/1973, che ha previsto le operazioni di lottizzazione, ha carattere innovativo solo sul punto della presunzione (30 marzo 1983, n. 2301, in questa *Rassegna*, 1983, I, 545). Quando tuttavia manchino manifestazioni sintomatiche come le lottizzazioni, le convenzioni urbanistiche ecc. l'intento di speculazione viene definito dalla sentenza con eccessivo rigore, sì da diventare pressoché indimostrabile. Si ha l'impressione che al di fuori delle operazioni sulle aree edificabili, l'intento di speculazione si consideri difficilmente realizzabile.

E infatti eccessiva e non pertinente l'importanza data alla destinazione del provento della vendita alla copertura di esposizioni, giacché è perfettamente normale che si concluda una operazione di speculazione anteriormente impostata per realizzare una somma eventualmente necessaria per coprire l'esposizione creata da altra speculazione meno fortunata.

Importanti sono anche le affermazioni della seconda massima. Si tratta di questioni non nuove di legittimità costituzionale autorevolmente accantonate.

Nella sentenza della Corte Costituzionale si è, in proposito, precisato che l'espressione « per soli motivi di legittimità » non equivale a motivi attinenti esclusivamente a questioni di diritto e non corrisponde al disposto dell'art. 360 n. 3 c.p.c., relativo all'ambito del giudizio di cassazione, ma riproduce una formula tradizionalmente propria del procedimento amministrativo, nel quale il giudice, anche quando è investito del solo sindacato di legittimità dell'atto amministrativo, ha il potere di conoscere le questioni di fatto, la cui soluzione è necessaria per verificare l'esistenza dei vizi dell'atto impugnato, cioè di ricostruire la realtà materiale presupposta dall'atto amministrativo o sulla quale questo deve esplicare i suoi effetti.

Ciò consente, da un lato, di escludere che gli artt. 26 (relativo ai motivi di ricorso alla Commissione tributaria centrale) e 40 (che disciplina l'impugnazione dinanzi alla Corte d'appello) del decreto n. 636 del 1972 si siano discostati dalla norma delegante e, dall'altro, di intendere l'esatto significato delle due norme, le quali, riproducendo con più appropriata terminologia la precedente distinzione fondata sulla discriminazione tra questioni di estimazione semplice e questioni di estimazione complessa, indicano più chiaramente l'ambito della cognizione della Commissione centrale e della Corte d'appello, precisando che essa comprende le denunce di violazione di legge e le questioni di fatto, escluse soltanto quelle relative a valutazione estimativa, e ponendo una discriminazione delle questioni di fatto, secondo che esse ineriscano, oppure no, a valutazione estimativa.

Nella già richiamata decisione n. 5086 del 1977, le cui argomentazioni risultano poi condivise da queste sezioni unite con le sentenze n. 2349 e 2350 del 31 marzo 1983, si è, quindi, osservato che la nuova disciplina, pur esplicitando una realtà già presente nel precedente ordinamento, ha eliminato le ragioni d'incertezza che vi erano insite, consentendo, in virtù di un più razionale criterio di discriminazione, il superamento della nozione di estimazione complessa, la quale non ha più ragione d'essere, poiché ormai tutte le questioni di fatto estranee alla valutazione estimativa (e tutte le questioni di diritto) sono indiscutibilmente sottratte nella cognizione piena della Commissione tributaria centrale e della Corte d'appello. E si è ulteriormente precisato che l'ambito della valutazione estimativa, come attività di giudizio, comprende non solo la mera quantificazione, ma anche le questioni di fatto relative alla esistenza del reddito o del cespite e, in generale, della base imponibile e del presupposto materiale ed oggettivo del tributo, restandone escluse — in quanto non relative a valutazione estimativa — le questioni concernenti la individuazione dei soggetti passivi del rapporto tributario e la loro qualità e modo d'essere, nonché la tassabilità, o meno, del reddito o del cespite, in relazione, ad esempio, al con-

corso di ulteriori condizioni richieste dalla legge per la integrazione della fattispecie impositiva o alla spettanza di esenzioni, agevolazioni o detrazioni, al cui fine non è precluso alla Commissione centrale e alla Corte d'appello l'accertamento degli elementi di fatto che quelle condizioni realizzino o che diano diritto a quelle esenzioni, agevolazioni o detrazioni, appunto perché integranti questioni di fatto non relative a valutazione estimativa e non strettamente implicate da questa.

Tali conclusioni, le cui ragioni giustificative sono diffusamente svolte nella citata decisione n. 5086 del 1977 (in particolare, nel paragrafo 5 della motivazione) e che sono implicitamente alla base delle recenti sentenze di queste Sezioni unite sopra richiamate vanno ribadite anche in relazione alla presente controversia, precisandosi che il problema relativo alla sfera di cognizione della Commissione tributaria centrale si pone in quanto sulla individuazione del reddito o del cespite (e in genere dei presupposti materiali ed oggettivi del tributo) ovvero sulla loro quantificazione vi sia contestazione (non a caso l'art. 26 parla di « questioni relative a valutazione estimativa »), come è reso palese dall'art. 39 del decreto n. 636/72, il quale prevede il rinvio dalla Commissione centrale ad altra sezione della Commissione di secondo grado se, in conseguenza dell'accoglimento del ricorso, si renda necessario rinnovare il giudizio su questioni di valutazione estimativa, e che questione di fatto *relativa* a valutazione estimativa è, con la individuazione e la quantificazione del cespite o del reddito, ogni questione di fatto necessaria alla determinazione del presupposto materiale del tributo, cioè ogni questione di fatto strettamente implicata dalla valutazione estimativa, qual è, ad esempio, per le imposte dirette, l'accertamento della esistenza del negozio che costituisce il presupposto della imposizione, esclusa la qualificazione di esso che postula il compimento di un'operazione giuridica, non interessata alla bipartizione tra questioni di fatto e questioni di fatto relative a valutazione estimativa.

3. - I poteri, attribuiti dall'art. 26 alla Commissione centrale coincidono con quelli che l'art. 40 riconosce alla Corte d'appello. In base a quest'ultima norma, il ricorso a detta Corte non dà luogo ad un'autonoma azione giudiziaria ordinaria (oggi ammessa solo per talune imposte diverse da quelle elencate nell'art. 1 del decreto n. 636/72), ma configura un normale mezzo d'impugnazione, previsto nell'ambito dell'unico processo tributario come rimedio alternativo di contenuto uguale al ricorso della Commissione centrale (in proposito, v., diffusamente, la sentenza n. 2350/83 di queste Sezioni unite, anche sulla istituzionale inserzione della Corte d'appello nell'ambito della giurisdizione speciale tributaria, sia pure con talune regole procedurali proprie di questo tipo di organo).

Ciò, peraltro, non giustifica i sospetti di illegittimità costituzionali manifestati dal ricorrente con il quinto motivo (con il quale sono state sollevate numerose questioni di costituzionalità che saranno esaminate nel corso della motivazione) sugli artt. 25 e 26 del decreto n. 636/72 circa le differenze procedurali esistenti tra il giudizio che si svolge dinanzi alla Commissione centrale e quello dinanzi alla Corte d'appello, per pretesa violazione degli artt. 3 e 24 Cost.

Osserva in proposito il ricorrente che all'identità dei motivi per i quali si può ricorrere alla Commissione centrale e alla Corte d'appello non corrisponde una identità degli strumenti e del *modus procedendi* e che la facoltà di scelta dell'organo dinanzi al quale può proporsi l'impugnazione non ha lo stesso significato per una parte e per l'altra, dando luogo a situazioni diverse quanto alla possibilità della discussione orale, consentita dinanzi alla Corte d'appello e negata dinanzi alla Commissione centrale, alle regole di acquisizione delle prove, al diverso costo dei due giudizi, all'applicabilità, da parte della Corte di appello e non anche della Commissione centrale, delle norme contenute negli artt. 90-97 c.p.c.

La sollevata questione, benché rilevante in quanto il suo eventuale accoglimento da parte della Corte Costituzionale inciderebbe necessariamente sul processo ancora in corso ed anche, nel caso di accoglimento del ricorso, in sede di rinvio, è manifestamente infondata.

Con la precedente sentenza di queste Sezioni unite n. 2350/83 si è precisato che la istituzionale inserzione della Corte di appello, organo della giurisdizione ordinaria, nell'ambito della giurisdizione speciale tributaria, in quanto collegata alle commissioni in virtù del rapporto d'impugnazione, non esclude che la diversa collocazione degli uffici (Commissioni tributarie e Corte d'appello), conservi valore sul piano della disciplina del procedimento, che nei vari gradi sarà regolato, se non sia altrimenti stabilito, dalle norme proprie del giudice innanzi al quale si svolge. Ma ciò non si traduce in un vizio di costituzionalità. Che nell'alternativa di più mezzi di impugnazione consentiti dalla legge, la scelta sia rimessa all'impugnante, non dà luogo a disparità di trattamento sia perché impugnante può essere tanto l'Amministrazione delle finanze quanto il contribuente, sia perché nell'ambito del procedimento cui l'impugnazione dà adito, entrambe le parti sono ugualmente tenute ad osservare le regole proprie di esso. Né la circostanza che nei due possibili procedimenti il diritto di difesa debba esercitarsi con modalità diverse implica la violazione dell'art. 24 Cost., non essendo vietato al legislatore ordinario assicurare il diritto di difesa, purché esso sia sufficientemente garantito, secondo schemi diversi, propri ciascuno del tipo di procedimento nel quale quel diritto dovrà esercitarsi; e nel proce-

dimento dinanzi alla Commissione centrale tale diritto è garantito dalla possibilità, per le parti, di far valere le proprie ragioni mediante la proposizione del ricorso e del controricorso, di memorie e di repliche e mediante il deposito di documenti.

Per le stesse ragioni, manifestamente infondate sono le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 27 ultimo comma che non ammette la discussione orale, in relazione agli artt. 3 e 24 Cost., e delle norme che escludono la pubblicità delle udienze, in quanto il diniego della discussione orale e la esclusione della pubblicità delle udienze riguarda ugualmente entrambe le parti e non impedisce l'esercizio del diritto di difesa mediante attività diverse, ma anch'esse idonee a garantire quel diritto (già in questo senso, v. le sentenze 3248/79 e 1929/81).

L'essere, poi, legittimamente regolati il procedimento dinanzi alla Commissione centrale e quello dinanzi alla Corte d'appello, secondo la disciplina propria di ciascun organo, anche per quanto riguarda la composizione di esso e l'età dei suoi componenti, rivela la manifesta infondatezza della questione di costituzionalità delle norme che consentono l'accesso alla Commissione centrale di persone ultrasettantenni scelte fra appartenenti a determinate categorie, mentre i magistrati che compongono la corte d'appello sono collocati a riposo all'età di settant'anni; e delle norme che per il periodo fra il 1° gennaio 1973 e il 31 dicembre 1981 consentivano, in via transitoria, che continuassero a far parte delle Commissioni tributarie fino all'età di settantotto anni, coloro che ne facessero parte già all'entrata in vigore del decreto del 1972 (art. 45, secondo comma, di tale decreto).

Inoltre, priva di rilevanza è l'ulteriore questione di legittimità costituzionale, formulata con il quinto motivo, relativamente all'art. 9, primo comma lettera *f*, per contrasto con l'art. 108, secondo comma, 97 e 103 Cost., sul presupposto che della Commissione centrale avesse fatto parte, nel caso concreto, un avvocato dello Stato, sia perché ne era stata disposta la sostituzione prima della decisione, sia perché, anche se la deduzione del ricorrente fosse in punto di fatto vera, il problema rimane superato dalla cassazione della decisione impugnata che, come si vedrà, dovrà disporsi in accoglimento del secondo motivo del ricorso.

Infine, quanto si è detto circa l'ambito dei poteri attribuiti alla Commissione centrale dall'art. 26 del decreto n. 636/72 e la sostanziale identità del regime con esso instaurato rispetto a quello precedentemente in vigore, rivela la manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 26 per contrasto con gli artt. 3 e 24 Cost., in quanto consentirebbe alla Commissione centrale di giudicare in terzo grado le controversie per questioni di fatto riferite ad annualità d'imposta riguardanti il vecchio regime fiscale.

4. - In base ai principi enunciati in ordine ai poteri di cognizione attribuiti all'art. 26 del decreto n. 636/72 alla Commissione tributaria centrale, il dubbio se l'accertamento dell'intento speculativo costituisca questione di fatto relativa a valutazione estimativa può agevolmente risolversi in senso negativo.

Già in passato, nella giurisprudenza di questa Corte si manifestò un contrasto fra le sentenze nn. 1926/75 (S.U.), 2553/79 e 496/63 (S.U.), che assegnarono all'area dell'estimazione semplice l'accertamento dell'intento speculativo sul rilievo che si trattasse di una questione di mero fatto, e le sentenze nn. 2899/67, 565/69 e 1074/79, le quali ravvisarono in tale accertamento una questione di estimazione complessa, in quanto involgente un problema di qualificazione giuridica del fatto.

Sul contrasto intervennero queste Sezioni Unite, con la sentenza n. 6022 del 19 novembre 1979, precisando — con riguardo alla disciplina anteriore all'entrata in vigore del decreto n. 636/72 e in una ipotesi nella quale la questione riguardava, prima che l'esistenza in fatto dell'intento speculativo, la sua necessità in diritto secondo il paradigma normativo della fattispecie impositiva, e comunque, la sua nozione esatta alla stregua di questa — che nel caso preso in esame indubbia era la configurabilità di una questione di estimazione complessa, in base al principio, secondo il quale si è fuori dell'area della estimazione semplice, fra l'altro, quando si controversa non soltanto sulla sussistenza in fatto degli elementi che si assumono costitutivi — nell'*an* e nel *quantum* — dell'imposizione tributaria (nel caso di specie: intento speculativo), ma anche sia in discussione, per esplicito o per implicito, la identificazione del diritto della fattispecie legale impositiva, di guisa che occorra risolvere quest'ultima questione per individuare quali siano i fatti giuridicamente rilevanti al cui accertamento si deve procedere.

Anche dopo l'intervento delle Sezioni Unite le incertezze non sono venute meno e si sono manifestate nella sentenza n. 1240/81, che ha incluso l'accertamento dell'intento speculativo nell'area della « valutazione complessa », in quanto comportante un'operazione giuridica d'interpretazione e d'applicazione di norme, e nella sentenza delle Sezioni Unite n. 1674/82, la quale ha escluso che l'accertamento dell'intento speculativo fuoriesca dall'ambito della valutazione estimativa, quando di fatto non siano prospettate dalle parti questioni di diritto sulla qualificazione e sugli effetti degli elementi di fatto nei quali quello intento risulti manifestato.

L'impostazione data al problema della individuazione delle questioni di fatto relative a valutazione estimativa, secondo il citato art. 26, consente di superare le perduranti incertezze in materia di intento speculativo. Ciò che occorre ribadire al riguardo è che l'area di tali questioni non coincide con quella di questioni di fatto non censurabili in cassa-

zione, ma è, rispetto ad essa, più ristretta, nel senso che non tutte le questioni di fatto sono sottratte alla cognizione della Commissione centrale, ma soltanto quelle relative all'accertamento del presupposto materiale del tributo, cioè quelle strettamente implicate dalla valutazione estimativa. Ed è evidente che, sotto il vigore dell'art. 81 cpv. del t.u. 645 del 1958, dovendosi accertare l'intento speculativo nella realizzazione di plusvalenze da parte di soggetti non imprenditori commerciali o tassabili in base a bilancio, le questioni di fatto relative alla valutazione estimativa sono limitate a quelle nelle quali vengano in discussione l'esistenza della plusvalenza e l'ammontare di essa (costituente il reddito che può essere assoggettato all'imposta di ricchezza mobile ai sensi della norma citata), mentre l'accertamento della dipendenza, o meno, di essa da operazioni speculative (l'accertamento, appunto, dell'intento speculativo) ha per oggetto la condizione in presenza della quale quel reddito è soggetto a tributo e fa sorgere un problema di tassabilità del reddito e non già di accertamento — nell'an e nel quantum — di esso.

In tale prospettiva non occorre chiedersi se, in concreto, siano sorte, oppure no, questioni di diritto sull'ambito di applicazione della norma, di sussunzione della fattispecie concreta nel modello legale, di qualificazione giuridica di atti: questioni, tutte, di diritto in ordine alle quali un dubbio sui poteri cognitivi della Commissione centrale non avrebbe modo di sorgere. La questione relativa all'intento speculativo, cioè, può non suscitare in concreto nessuno di questi problemi e rimanere nell'ambito dell'accertamento di fatti, di comportamenti personali, di disegni psicologici di preordinazione; ma, in ogni caso, è attratta nell'area di cognizione della Commissione centrale, perché questione di fatto non relativa a valutazione estimativa.

Ne consegue che la Commissione tributaria centrale aveva il potere di accertare, nel caso in esame, se nella situazione denunciata fosse ravvisabile, oppure no, l'intento speculativo del contribuente nella operazione di acquisto e di successiva vendita d'immobili e fosse, quindi, tassabile la ricchezza ricavata da tale operazione, e che, pertanto, il primo motivo del ricorso deve essere rigettato.

5. - Con il secondo motivo il ricorrente, ai sensi dell'art. 360 n. 3 e 5 c.p.c., denuncia la violazione e falsa applicazione degli artt. 81, 82 e 85 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, in relazione all'art. 53 Cost., agli artt. 88 e 91 dello stesso t.u., all'art. 36 del d.P.R. 26 ottobre 1972 n. 636, agli artt. 958-960, 964, 965, 974, 1483, 1485, 1489, 2700, 2702, 2708, 2712, 2714, 2818, 1872, primo comma, 2874 e 2882 c.c., agli artt. 555 e ss. c.p.c. e agli artt. 107-109 del r.d. 16 marzo 1942 n. 267; nonché il vizio di omessa,

insufficiente e contraddittoria motivazione su più punti decisivi della controversia.

Premesso che l'intento speculativo nella realizzazione di plusvalenze da parte di soggetti non imprenditori commerciali e non tassabili in base a bilancio, si attua da chi cerca non già un impiego del proprio denaro nell'acquisto di beni, ma il ricavo di un sovraprofitto nell'oscillazione del loro valore, e che nelle isolate operazioni di compravendita di immobili l'intento speculativo (che in capo ai suddetti soggetti non si presume, ma deve essere di volta in volta dimostrato) deve sussistere sia nel momento dell'acquisto sia in quello, successivo, dell'alienazione, ricollegati ad un unico processo ideativo volto a speculare sulle variazioni dei prezzi, il ricorrente censura la decisione impugnata per avere ravvisato l'esistenza dell'intento speculativo in ciascuna delle tre vendite di immobili con un ricavo lordo di complessive lire 206.010.000 effettuate nel 1967, senza indagare se detto intento sussistesse al momento dell'acquisto e se l'intera operazione fosse stata preordinata al fine di speculare sulla variazione, nel tempo, dei prezzi degli immobili, e trascurando e travisando le prove fornite dal ricorrente, dalle quali risultava: a) che l'intento speculativo non esisteva né al momento dell'acquisto dei tre cespiti né al momento della loro vendita, resasi necessaria per fronteggiare la gravissima crisi finanziaria della S.p.A. Coral, industria conserviera in stato prefallimentare dal 1967, amministrata e controllata dall'attuale ricorrente e in favore della quale egli aveva rilasciato fideiussioni ed avalli personali ad istituti di credito e a fornitori, i quali avevano iscritto ipoteche giudiziali sui suoi beni; b) che le somme ricavate dalle tre vendite erano state interamente utilizzate nella operazione di «salvataggio» della Coral, riuscita solo tre anni dopo con la vendita dello stabilimento all'Ente Maremma per il prezzo di lire 275.000.000, diretto a fronteggiare i residui debiti dell'impresa, non coperti dalle anticipazioni effettuate nel 1967 dal ricorrente. La Commissione centrale, in proposito, non solo sarebbe incorsa in contraddizione, prima affermando che non risultava alcun versamento e, contrariamente al vero, che nessuna prova documentale era stata prodotta; e, poi, riconoscendo che il ricorrente si era disfatto del suo patrimonio «per immettere denaro contante nelle sue aziende».

In particolare, il ricorrente deduce:

1) che l'appartamento di via S. Prisca in Roma era a lui pervenuto a seguito di una complessa operazione di permuta con un immobile, sito a Via del Corso, che da oltre un secolo apparteneva alla sua famiglia; che il prezzo di acquisto, accertato dall'Ufficio (che è quello da tener presente ai fini di eventuali plusvalenze) era risultato superiore al prezzo di vendita e che questo era stato utilizzato interamente per la cancel-

lazione della ipoteca iscrittavi, contemporaneamente alla trascrizione del passaggio di proprietà;

2) che l'immobile di via del Babuino, venduto nel 1967 per lire 167 milioni (prezzo ritenuto sostanzialmente congruo dall'Ufficio), appartenente alla famiglia Roesler Franz sin dal 1860, a seguito di eredità era passato in testa ad Agnese Massimini (madre del ricorrente) per nove dodicesimi, a due germani dello stesso per un dodicesimo ciascuno e per il residuo al ricorrente, cui, con atto di divisione, fu assegnato in enfiteusi perpetua nel 1964, sicché non poteva essere sussistito l'*animus lucrandi* al momento del possesso dell'immobile né al momento della vendita, per la quale era necessario il consenso del direttario (la s.r.l. Sefir); che del prezzo della vendita, la somma di lire 70 milioni corrispondeva all'importo del mutuo gravante sull'immobile, che la Società acquirente si accollava, mentre la residua somma di lire 97 milioni era stata assorbita dalla capitalizzazione del canone enfiteutico dovuto al direttario e, per la differenza, dalle fideiussioni prestate a diversi istituti di credito;

3) che del piccolo appartamento sito in Cortina d'Ampezzo, venduto nel 1967 per il prezzo ritenuto congruo dall'ufficio di lire 9 milioni, una metà era stata acquistata per lire 3 milioni nel 1963 e l'altra metà (venduta dalla moglie del ricorrente) per altri 3 milioni nel 1966, sicché, considerate le spese notarili e di registro, di mediazione e di manutenzione, nonché il tempo intercorso tra l'acquisto e la vendita, particolarmente interessato dalla svalutazione monetaria, nessun lucro aveva conseguito il ricorrente, che, d'altra parte, non avrebbe svenduto l'appartamento se non per destinare tutto il ricavato al pagamento dei debiti dell'azienda conserviera.

Come si è anticipato esaminando le questioni di costituzionalità sollevate dal ricorrente, il secondo motivo del ricorso è fondato.

6. - Secondo la disciplina dettata dal t.u. 29 gennaio 1958 n. 645, applicabile nel caso concreto, sono tassate le plusvalenze, compreso l'avviamento, derivanti dal realizzo di beni relativi all'impresa ad un prezzo superiore al costo non ammortizzato o, se diverso, all'ultimo valore riconosciuto ai fini della determinazione del reddito (art. 100, che si riferisce ai redditi delle imprese commerciali) e quelle di tutti i beni appartenenti ai soggetti tassabili in base a bilancio (art. 106, peraltro dichiarato illegittimo, dalla Corte Costituzionale, con sentenza n. 32 del 25 febbraio 1975, nella parte in cui prevede la tassabilità anche per gli enti non esercenti attività commerciale).

Un esplicito richiamo all'intento speculativo manca nelle norme citate e ciò si spiega con la considerazione che esse riguardano, specialmente con la limitazione introdotta dalla sentenza della Corte costi-

tuzionale, soggetti esercenti un'attività che è, per se stessa, speculativa, sì che l'unica condizione che deve ricorrere è la sussistenza di un vincolo di stretto collegamento (afferenza) tra il cespite, cui è attribuita la plusvalenza, e l'esercizio dell'impresa (v. sent. n. 2166 del 1979).

L'art. 81, che indica, in via generale, il presupposto dell'imposta di ricchezza mobile, stabilisce, nel capoverso, che costituiscono inoltre (cioè, oltre a quelli menzionati nel primo comma) presupposto dell'imposta (a) le plusvalenze e le sopravvenienze indicate negli artt. 100 e 106, (b) le plusvalenze da chiunque realizzate (s'intende fuori dalle ipotesi disciplinate nei citati articoli) in dipendenza di operazioni speculative e (c) i premi su prestiti e le vincite di lotterie, concorsi a premio, giuochi e scommesse.

Tralasciando l'ipotesi (a), che qui non interessa, è evidente che la fattispecie impositiva sub (b) si distingue, per diversità di presupposti, da quella contemplata negli artt. 100 e 106, essendo richiesta, nella prima, la ulteriore condizione che la produzione del reddito dipenda da operazioni speculative (in arg. v. la sent. n. 2554/81), cioè la presenza di un intento speculativo (sent. n. 2450/82), con la conseguenza del necessario riscontro, caso per caso, di un'attività del venditore, logicamente e cronologicamente precedente l'atto di cessione del bene plusvalente, la quale abbia carattere strumentale rispetto al conseguimento dell'incremento di valore (sent. n. 2469 del 1979). L'intento speculativo, che è insito nelle ipotesi previste dagli artt. 100 e 106, quando la plusvalenza sia realizzata da un soggetto non imprenditore, è, quindi, elemento costitutivo della fattispecie impositiva, come condizione della tassabilità del reddito, e deve essere concretamente accertato, sia pure per mezzo di presunzioni, con esauriente esame di ogni modalità e circostanza inerenti alle operazioni produttive di reddito (sent. n. 1074/79 e 2450/82).

Nel caso di acquisto di beni e di successiva rivendita, non è, dunque, sufficiente, ai fini dell'applicazione dell'imposta di ricchezza mobile, il conseguimento di una plusvalenza, costituita dalla differenza in più del prezzo di vendita rispetto a quello di acquisto, poichè la conversione in denaro, attraverso la vendita, di un bene esistente in natura non integra, di per sè, gli estremi della operazione speculativa. È necessario che l'operazione sia preordinata al fine di conseguire la plusvalenza, che sia, cioè, preparata e realizzata con quello scopo; e ciò implica che l'intento speculativo non solo debba esistere al momento della rivendita, ma debba potersi collegare ad una attività anteriore, compiuta con quel fine. In tal senso si è detto che l'intento speculativo deve sussistere sia al momento dell'acquisto sia a quello, successivo, dell'alienazione del bene (sent. n. 2450/82). Ma al riguardo, si rende necessaria una precisazione.

L'intento speculativo si concreta in un disegno unitario e il ricarlo con riferimento a momenti cronologicamente diversi ha soltanto

lo scopo di accertarne la persistenza nell'arco di tempo che va dal primo atto che lo rivela fino alla vendita. Esso può, quindi, manifestarsi attraverso qualsiasi attività che abbia carattere strumentale rispetto al conseguimento dell'incremento di valore e che può consistere nello stesso acquisto dell'immobile, accompagnato dal deliberato proposito di alienarlo successivamente a prezzo superiore (cfr. sent. n. 6022/79), ove appunto, per caratteristiche ed elementi obiettivi, risulti preordinato alla successiva alienazione, ovvero in un'attività posteriore all'acquisto, rivolta ad agevolare o potenziare l'incidenza di fattori incrementativi, come nel caso di lottizzazione e sistemazione dei suoli in zona di espansione urbanistica (sent. n. 2469/79 e 2128/83).

Su questa direttiva, si è ritenuta astrattamente configurabile la plusvalenza frutto di operazione speculativa nel caso di terreno, pervenuto in eredità o frazionato fra gli eredi in comunione, quando costoro pongano in essere una concreta attività di preparazione e predisposizione del terreno al fine della sua trasformazione ed utilizzazione edilizia (sent. n. 2880/77 e 2301/82); o nel caso di fondo pervenuto in enfiteusi ai soci di una società e venduto, contemporaneamente alla vendita dei diritti della concedente società, ad un unico acquirente in dipendenza di una operazione speculativa, che sia posta in essere in collegamento tra società e soci, costituenti una organizzazione di persone (l'una giuridica e le altre fisiche), al fine di realizzare in modo unitario e autonomo un maggior profitto, realizzato attraverso la vendita in più frazioni di un unico terreno, se, in relazione ad ogni elemento evincibile dalle modalità e circostanze del caso concreto, il frazionamento risulti inserito in un'attività diretta alla sua trasformazione edilizia (sent. n. 5166, 5509 e 5510 del 1980).

Non può, quindi, affermarsi, in via di principio, che la provenienza del bene attraverso atti diversi della compravendita (ad esempio, per successione ereditaria o per costituzione del diritto di enfiteusi) basti da sola ad escludere l'intento speculativo, in quanto non compatibile con quel modo di acquisto del bene; poichè l'intento speculativo, non ricollegabile a tale modo di acquisto, può essere rivelato da una attività, del tipo di quelle indicate nei richiamati precedenti, successiva all'acquisto e logicamente e cronologicamente anteriore alla vendita. Ma, in mancanza di tale attività, dovendosi trarre la prova dell'intento speculativo da altri elementi, anche presuntivi, non può negarsi un rilevante valore indiziaro al modo e al titolo di acquisto del bene, se, procedendosi a ritroso dal momento della vendita alla ricerca di quella preordinazione che la legge richiede, non si rinvenga nessun altro elemento che la riveli nel periodo di tempo fra l'acquisto e la vendita. In altri termini, se soltanto questi due elementi siano assunti come momento iniziale e finale della preordinazione, il primo di tali elementi rimane privo di valore

indiziario se il titolo di acquisto del bene (ad esempio per eredità) non sia compatibile con la esistenza, in quel momento, di un intento speculativo.

Analogamente se, in principio, la destinazione che il soggetto dia al denaro, ricavato dalla vendita è elemento indifferente, inidoneo, di per sè, a far escludere l'intento speculativo, è certo che in concreto essa (in particolare se la vendita sia dovuta alla necessità di realizzare il denaro occorrente a sanare delle passività) può costituire — specialmente se, procedendo a ritroso, non si rinventa alcuna attività rivelatrice dell'intento speculativo — un sintomo per escludere il carattere speculativo della vendita.

Quanto si è fin qui detto può riassumersi nelle seguenti proposizioni: *a)* sotto il vigore del testo unico n. 645 del 1958, l'intento speculativo costituisce una condizione per la tassabilità della plusvalenza, realizzata da un soggetto non imprenditore e rappresentata dall'aumento del valore di scambio che assume nel tempo uno stesso cespite patrimoniale rispetto al costo iniziale, e pertanto non può essere genericamente supposto, ma va concretamente accertato, sia pure per mezzo di presunzioni, con esauriente esame di ogni modalità e circostanza inerenti alle relative operazioni; *b)* l'accertamento dell'intento speculativo postula il riscontro di un'attività dal venditore, logicamente e cronologicamente precedente l'atto di cessione del bene e strumentale rispetto all'incremento di valore; essa può consistere nello stesso acquisto dell'immobile, purchè accompagnato dalla sua preordinazione al conseguimento della plusvalenza, o anche da un'attività posteriore all'acquisto medesimo, rivolta ad agevolare o potenziare l'incidenza di fattori incrementativi; *c)* quando un'attività di questo tipo manchi e, nella ricerca dell'intento speculativo, debba risalirsi a ritroso dal momento della vendita a quello dell'acquisto, questo può assumere un rilevante valore indiziario per escludere l'intento speculativo, se le modalità o il titolo di tale acquisto siano, per loro natura, incompatibili con la esistenza, in quel momento, di un intento speculativo; così come analogo valore sintomatico può assumere la destinazione del ricavato della vendita a coprire passività, che non possono essere in altro modo convenientemente sanate, per escludere che il disegno speculativo sia stato portato a ultimazione e che la vendita sia stata effettuata in esecuzione di tale disegno.

7. - Facendo applicazione di tali principi al caso concreto, la decisione impugnata non si sottrae alle censure formulate dal ricorrente.

Negato l'intento speculativo nelle decisioni di primo e secondo grado l'Ufficio propose ricorso alla Commissione tributaria centrale, sostenendo che il presupposto dell'imposta era costituito dall'operazione

speculativa realizzata mediante l'acquisto e la successiva vendita di tre immobili, a nulla rilevando le ragioni circa gli impegni assunti dal contribuente per impedire il fallimento della Coral, della quale questi era l'amministratore e il principale azionista. In questo modo, l'Ufficio introdusse due questioni: *a)* se la compravendita sia, di per sè, operazione speculativa; *b)* se la destinazione data al denaro abbia rilevanza per escludere l'intento speculativo, pur se lo stesso Ufficio sostenne che il detto intento sussisteva nella « complessa » operazione di vendita e che non risultavano provate le ragioni che avrebbero indotto a vendere, sembrando così riconoscere che queste ragioni possano far escludere l'intento speculativo.

La Commissione tributaria centrale — dopo aver negato che, in concreto, le ragioni suddette fossero state dimostrate (e che fosse stato dimostrato che effettivamente il ricavato era stato impiegato per estinguere i debiti della Coral) — ha compendiato la sua motivazione nell'affermazione che nel giro di pochi anni il contribuente aveva acquistato immobili e quote condominiali, costituendosi un patrimonio immobiliare consistente, del quale, poi, in pochi mesi si era disfatto per immettere denaro contante nelle sue aziende. Pertanto, tenuto conto del breve periodo di tempo intercorso fra tali operazioni, del sensibile guadagno, del costo originario e del prezzo ricavato, doveva ritenersi esistente il preordinato intento speculativo, che, pertanto, si presumeva, senza che contro tale presunzione il contribuente avesse offerto alcuna prova concreta attendibile.

La questione se la vendita sia di per sè operazione speculativa è stata esattamente risolta per implicito in senso negativo dalla Commissione centrale, avendo essa tratto il convincimento del carattere speculativo dell'operazione non dalla mera vendita, ma dagli altri ricordati elementi, e avendo fatto esplicito richiamo al requisito della preordinazione ed alla necessità del concorso dell'intento speculativo, che — ha affermato — « era esistito » (cioè al momento dell'acquisto) ed « esisteva » (al momento della vendita); ciò in linea col principio che l'intento speculativo, il quale condiziona la tassabilità delle plusvalenze, si risolve nel proposito di acquistare un bene, per poi rivenderlo ad un prezzo superiore, e deve sussistere sia prima che al momento della vendita.

La Commissione centrale, poi, non ha negato la possibile rilevanza in concreto della destinazione del denaro, tanto che l'ha esclusa sotto il profilo che non fosse stata fornita la prova di tale destinazione.

Tuttavia, la Commissione centrale o ha male applicato i principi suddetti o non ha dato, in relazione ad essi, un'appagante giustificazione della sua decisione.

Poiché nessuna attività rivelatrice dell'intento speculativo, il contribuente aveva posto in essere dopo l'acquisto e prima della vendita dei beni, una indagine particolarmente attenta la Commissione centrale avrebbe dovuto compiere in relazione ai due unici elementi utilizzabili al fine dell'accertamento dell'intento speculativo, costituiti dall'acquisto e dalla vendita, e che sarebbero dovuti essere — il primo — preordinato alla realizzazione della plusvalenza e — il secondo — attuativo del preordinato disegno speculativo. Nello svolgimento di tali indagini, la Commissione centrale avrebbe dovuto considerare che, mancando un'attività intermedia rivelatrice dell'intento speculativo, il titolo dell'acquisto dei beni e le ragioni che avevano determinato il contribuente a vendere in una alla destinazione data al danaro ricavato, assumevano fondamentale importanza al fine dell'accertamento dell'intento speculativo con riferimento al momento dell'acquisto ed a quello successivo della vendita dei beni. Traendo presunzioni dalle circostanze (costo iniziale e prezzo ricavato; guadagno realizzato) idonee a fornire la dimostrazione più della plusvalenza (la cui esistenza, peraltro, non era contestata) che dell'intento speculativo (per il quale l'unico elemento di qualche rilievo poteva essere costituito dal tempo intercorso fra l'acquisto e la vendita), la Commissione centrale ha finito con l'attribuire esclusivo rilievo a quest'ultimo elemento (forse incoscientemente anticipando l'applicazione della disciplina dettata dall'art. 76 del d.P.R. 29 settembre 1973 n. 597 sull'irpef, peraltro non ancora applicabile al caso in esame), senza preoccuparsi di valutarne il valore indiziario con una più esauriente indagine sul titolo di acquisto dei beni e sulle ragioni della vendita, e si è limitata a giustificare la propria decisione con l'affermazione, quanto al momento iniziale, che il contribuente aveva acquistato dei beni, costituendosi un patrimonio, e, quanto al momento finale, che se ne era disfatto per immettere denaro contante nelle sue aziende, non avvedendosi della scarsa conciliabilità di quest'ultima affermazione con la negazione, contenuta in altra parte della motivazione, che il denaro riscosso fosse effettivamente stato impiegato per estinguere i debiti della Coral.

In realtà, un'indagine sull'intento speculativo al momento dell'acquisto dei beni è del tutto mancata. Basta considerare, al riguardo, che la Commissione centrale, pur dimostrando di non ignorare la provenienza ereditaria dell'immobile di via del Babbuino e la successiva costituzione di un diritto di enfiteusi a favore del contribuente nella distribuzione fra gli eredi del patrimonio avuto in successione, non ne ha tratto alcun argomento per affermare o negare la esistenza dell'intento speculativo nel momento in cui il bene pervenne al contribuente. In conseguenza l'indagine sull'intento speculativo nell'intera operazione può esserne risultata condizionata, essendo — quello di via del Bab-

buino — il cespite di maggior valore patrimoniale, sicchè si impone, sul punto, un più approfondito riesame in sede di rinvio, tanto più che neppure in relazione all'acquisto dell'immobile di via di S. Prisca, che pure la Commissione centrale ha fatto oggetto in esame, risulta svolta alcuna indagine diretta ad accertare se davvero fosse stato ottenuto dal contribuente, come egli sostiene, per effetto di una permuta con altro immobile, da molto tempo appartenente alla sua famiglia (circostanza, questa, che poteva non essere priva di rilievo nell'accertamento dell'intento speculativo realizzato, secondo la decisione impugnata, mediante la precostituzione di un patrimonio, fin dall'origine destinato alla vendita); e tanto più che l'acquisto dell'immobile di Cortina d'Ampezzo è fatto oggetto da parte della Commissione centrale di sommarie considerazioni.

Maggior attenzione esige anche l'accertamento dell'intento speculativo al momento delle vendite.

La Commissione centrale, pur avendo riconosciuto che queste erano state effettuate per immettere denaro contante nelle aziende del contribuente (cioè nella Coral) — e che quindi erano state determinate dalla necessità di estinguerne la passività — non ha compiuto alcuna valutazione circa il significato da attribuire a tali necessità al fine dell'accertamento, positivo o negativo, del carattere speculativo dell'operazione. Ha dato, invece, esclusivo rilievo alla vendita dello stabilimento all'Ente Maremma, senza peraltro chiedersi se, essendo questa avvenuta tre anni dopo l'alienazione degli immobili, non fosse servita allo scopo di sistemare una situazione debitoria che il ricavato di tali alienazioni poteva non avere interamente sanato; ed ha affermato che non era stata fornita la prova che il denaro ricavato dalla vendita degli immobili fosse stato effettivamente impiegato nell'adempimento degli impegni che il contribuente aveva assunto a favore della Coral e dell'estinzione degli oneri che suddetti immobili gravavano, della qual cosa, peraltro, il contribuente aveva fornito diversi indizi.

Se, infatti, il denaro ricavato dalla vendita fosse stato assorbito dall'adempimento delle obbligazioni assunte dal contribuente a favore della Coral e dalle ipoteche che, a garanzia di essa, erano state iscritte sugli immobili medesimi (e tali circostanze dovranno formare oggetto di riesame in sede di rinvio), ciò potrebbe influire in modo rilevante nello accertamento dall'intento speculativo, pur se non può essere seguita la tesi, sostenuta dal ricorrente della illegittimità costituzionale degli artt. 81 del t. u. n. 645/58, in relazione agli artt. 88 e 91 dello stesso t.u. all'art. 555 c.p.c. e 107 della legge fall., per preteso contrasto con gli artt. 3 e 53 Cost., in quanto tali norme non assoggettano all'imposta di ricchezza mobile le vendite di immobili, gravati da ipoteche, alle aste fallimentari o in sede di esecuzione immobiliare e assoggettano invece

all'imposta le vendite degli stessi immobili, se effettuate fuori dai suddetti procedimenti esecutivi: trattasi, invero, di questioni manifestamente infondate, attesa la diversa natura giudiziale rispetto a quella negoziale, della vendita e considerato che è rimesso alla scelta del titolare del bene anticipare, oppure no, la vendita giudiziale mediante la alienazione negoziale di esso.

Pertanto, il secondo motivo del ricorso deve essere accolto e la decisione impugnata va cassata, sul punto, con rinvio alla stessa Commissione tributaria centrale, che, tenuto conto dei principi sopra enunciati e delle osservazioni svolte in ordine alla congruità della motivazione, procederà al riesame della controversia nella parte contemplata nelle censure accolte. (*Omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 18 ottobre 1973, n. 6115 - Pres. Mazzacane - Est. Caturani - P.M. Antoci (conf.). Militi c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Zotta).

**Tributi erariali diretti - Imposta sui redditi di ricchezza mobile - Redditi prodotti in Italia - Confezionamento in Italia di materie provenienti dall'estero - Sono tali - Successiva vendita all'estero dei prodotti finiti - Irrilevanza.**

(t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 81).

*Sono da considerare redditi prodotti in Italia quelli inerenti al confezionamento di materie provenienti dall'estero, in temporanea importazione, calcolati sulla differenza del prodotto finito rispetto al valore della materia prima; ai fini della tassabilità di tale reddito è irrilevante la circostanza che i prodotti finiti siano venduti all'estero (1).*

(*Omissis*) Con unico motivo, denunziando violazione e falsa applicazione dell'art. 82 comma 2 del T.U. 29 gennaio 1958, n. 645, il ricorrente sostiene che l'impugnata sentenza ha errato quando ha ritenuto che egli avesse prodotto in Italia un reddito tassabile, in quanto avendo utilizzato materia prima estera egli si è limitato a sostenere in Italia i costi

(1) Identiche sono altre due sentenze in pari data n. 6116 e 6117.

Questione interessante sul frequente fenomeno della elaborazione manifatturiera in Italia di materie prime estere seguite da riesportazione dei prodotti finiti. Certamente il fenomeno non può essere neutro per l'imposizione in Italia. Si tratta infatti di una attività di impresa che produce reddito indipendentemente dalla vendita del prodotto.

La massima è rilevante anche ai fini della legislazione attuale (art. 9 n. 5 d.P.R. n. 597/1973; art. 3 d.P.R. n. 599/1973).

per la confezione dei pantaloni, mentre il reddito è stato percepito negli Stati Uniti d'America dove la merce veniva venduta, e dove aveva versato le imposte dovute allo Stato estero.

La censura è infondata.

Ai sensi dell'art. 82 comma 2 del T.U. 29 gennaio 1958 n. 645, i redditi delle imprese commerciali operanti in Italia e all'estero si considerano prodotti nel territorio dello Stato per la parte derivante dalla attività esercitata nel territorio stesso per mezzo della sede centrale di succursali o di altre stabili organizzazioni.

La Corte d'appello, nell'applicazione della norma al caso concreto, ha ritenuto che ne ricorressero i presupposti, avendo accertato che il ricorrente è titolare in Italia di una fabbrica che confeziona pantaloni, e non ha riconosciuto alcuna rilevanza al fatto che il prodotto venisse realizzato con materie prime provenienti dagli Stati Uniti d'America e quindi esportato per essere venduto all'estero.

Le considerazioni che sorreggono il *decisum* — che ha sottoposto il maggior valore del prodotto rispetto alle materie prime impiegate in Italia all'imposta di ricchezza mobile — si sottraggono alle critiche formulate dalla difesa del ricorrente in questa sede.

A parte i rilievi attinenti al presunto comodato dell'azienda che si spuntano contro l'accertamento di fatto contenuto nell'impugnata sentenza, non può condividersi la tesi secondo cui allorché l'art. 82 comma 2 del T.U. si riferisce alle imprese commerciali operanti in Italia, comprenderebbe nella locuzione normativa soltanto le imprese che svolgono operazioni di vendita. Al contrario, risulta dall'art. 85 che i redditi di ricchezza mobile di cat. B sono i redditi alla produzione per i quali concorrono insieme il capitale ed il lavoro, come quelli derivanti dall'esercizio di imprese commerciali ovvero da attività commerciali, ai sensi dell'art. 2195 cod. civ.

Orbene, l'art. 2195 *cit.* comprende fra gli imprenditori che sono soggetti all'obbligo della iscrizione nel registro delle imprese — e cui si estendono anche per quanto statuisce il secondo comma, le disposizioni di legge che fanno riferimento alle attività e alle imprese commerciali — gli imprenditori che esercitano una attività industriale diretta alla produzione di beni o di servizi.

Ne consegue che quando l'art. 91 del T.U. dispone che il reddito netto soggetto all'imposta di ricchezza mobile è costituito dalla differenza tra l'ammontare dei ricavi lordi che compongono il reddito soggetto all'imposta e l'ammontare delle spese e passività inerenti alla produzione di tale reddito, la norma ove sia coordinata con quanto prevede l'art. 82 comma 2 dello stesso testo unico per i redditi delle imprese commerciali operanti in Italia e all'estero, non può condurre ad un risultato diverso da quello cui è pervenuta l'impugnata sentenza.

Infatti, la corte d'appello ha tenuto presente che nel caso di specie il ricorrente svolge la propria attività commerciale (nel senso innanzi precisato) sia in Italia che negli Stati Uniti d'America ed ha sottoposto all'imposta di ricchezza mobile, alla stregua di quanto statuisce l'art. 82 comma 2 del T.U., soltanto quella parte del reddito derivante dall'attività esercitata nel territorio dello Stato.

E poiché nel caso *de quo*, è pacifico che la parte (del reddito) derivante dall'attività esercitata in Italia consisteva nella produzione dei pantaloni attraverso la elaborazione della materia prima proveniente dagli USA, ne ha correttamente dedotto che il reddito tassabile agli effetti dell'imposta di ricchezza mobile, consisteva nel maggior valore (conseguito in Italia) dai pantaloni rispetto al valore della materia prima (estera) impiegata nella loro lavorazione, a nulla rilevando che poi la vendita del prodotto finito avvenisse negli USA. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 ottobre 1983, n. 6252. Pres. Santosuoso - Est. Battimelli - P.M. Grimaldi (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Braguglia) c. Bertozzi (avv. Romanelli).

**Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Prescrizione - Procedimento penale contro più imputati - Impugnazione di sentenza di condanna di alcuni soltanto - Possibile effetto estensivo - Influenza sul corso della prescrizione verso l'imputato non impugnante - Esclusione.**

(c.p.p. artt. 203, 204 e 205; l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 27).

**Tributi erariali indiretti - Imposte doganali - Prescrizione - Costituzione di parte civile contro più imputati - Passaggio in giudicato della sentenza per alcuni e impugnazione di altri - Estensione dell'effetto interruttivo a tutti gli imputati - Esclusione.**

(l. 25 settembre 1940, n. 1424, art. 27; c.c. art. 1310).

*Qualora in un procedimento penale per contrabbando interviene sentenza di condanna contro più imputati che sia impugnata da alcuni soltanto, la prescrizione dell'imposta doganale comincia a decorrere per i non impugnanti dal momento del passaggio in giudicato della sentenza nei loro confronti, indipendentemente dalla eventualità che l'impugnazione degli altri imputati possa produrre un effetto estensivo favorevole (1).*

(1-2) La difficile questione è impostata e risolta senza affatto considerare gli effetti che l'estensione del giudicato penale favorevole può produrre sull'obbligazione di imposta. Se cioè si afferma che il passaggio in giudicato nei confronti di uno dei condannati non è influenzato dal possibile effetto estensivo dell'impugnazione di altri, con la conseguenza che l'Amministrazione può pre-

*Nel caso in cui intervenga sentenza penale di condanna di più persone per il reato di contrabbando e questa sia impugnata da alcuni soltanto, il corso della prescrizione dell'imposta doganale ha inizio per i diversi soggetti in tempi diversi, né può ritenersi che l'effetto interruttivo che si prolunga riguardo al soggetto impugnante si estenda al non impugnante a norma dell'art. 1310 cod. civ. (2).*

(omissis) Il primo motivo di ricorso va riconosciuto infondato.

Ed invero, rispondendo ai vari argomenti con cui si censura la sentenza impugnata, va osservato:

a) Una volta ammesso, come ammette l'Amministrazione ricorrente, che il coimputato non impugnante non assume la veste di parte, il problema è già per sé risolto, posto che non è conciliabile la affermazione del mancato passaggio in giudicato della sentenza da lui non impugnata (per la parte che lo riguarda) col riconoscimento che il processo non prosegue nei suoi confronti (la mancata assunzione della veste di parte significa la cessazione del rapporto processuale nei confronti del non impugnante). Quanto poi alla distinzione tra effetto estensivo dell'impugnazione ed effetto estensivo della sentenza di accoglimento dell'impugnazione stessa, va riconosciuto che non sussiste la differenza sostanziale affermata dal ricorso.

È più corretto, invero, parlare di estensione degli effetti dell'impugnazione anziché di «effetto estensivo» e va riconosciuto che l'unico «effetto» della normativa degli artt. 203 e 204 c.p.p. è l'eventuale *reformatio in melius* della sentenza impugnata, in caso di accoglimento del motivo comune. Solo in tal caso, invero, la sentenza del giudice di impugnazione produce effetti nei confronti del coimputato non impugnante, mentre, in caso di rigetto, l'effetto estensivo non può verificarsi.

Ciò impedisce di ritenere che il processo continui nei confronti di non impugnante, non potendosi ipotizzare un rapporto processuale la cui esi-

---

tendere l'imposta e deve osservare il termine di prescrizione che comincia a decorrere, e così pure che (seconda massima) il passaggio in giudicato della sentenza in tempi diversi per i diversi soggetti comporta anche la decorrenza della prescrizione in momenti diversi, occorrerebbe contemporaneamente affermare che la eventuale pronuncia di una sentenza in grado di impugnazione (che potrebbe anche intervenire dopo la decisione della lite tributaria) è irrilevante sul rapporto di imposta anche se produce ai fini penali un effetto favorevole per i non impugnanti. Se però ciò non è, come parrebbe, sostenibile, occorre riflettere maggiormente sul problema della prescrizione.

In sostanza non sembra coerente l'affermazione che l'Amministrazione creditrice debba per non subire la prescrizione azionare il suo credito, quando il debitore potrebbe fondatamente chiedere che il giudizio tributario sia sospeso fino all'esito del giudizio penale; o la controversia di imposta può essere decisa (e potrebbe intervenire anche un giudicato anteriormente alla conclusione del

stenza sia condizionata al merito della futura pronuncia del giudice, essendo l'esistenza del rapporto stesso (con conseguente impossibilità del passaggio in giudicato della sentenza non impugnata dal destinatario degli effetti eventuali futuri) ipotizzabile solo in funzione della necessità di una futura pronuncia, in ogni caso, da parte del giudice di impugnazione, anche nei confronti del non impugnante. In mancanza, non può riconoscersi all'istituto in esame il carattere di rimedio eventuale straordinario, come causa di eventuale possibilità di risoluzione del giudicato già formatosi nei confronti del non impugnante, così come questa Corte ha già riconosciuto con la sentenza n. 2306 del 30 marzo 1983, emessa, proprio in relazione al caso di specie, a seguito di ricorso proposto da Giuseppe Bertozzi contro altra sentenza della Corte di Appello di Milano, identica a quella qui impugnata.

Inoltre, va riconosciuta l'esattezza di quanto affermato dalla sentenza impugnata circa il rilievo che assume, per la soluzione del problema, la normativa dell'art. 570 c.p.p., che consente l'esecuzione della sentenza qualora questa non venga impugnata, senza alcun richiamo alla normativa degli artt. 203 e 204; conferma, questa, dell'affermazione del passaggio in giudicato della sentenza nei confronti del coimputato non impugnante, come, d'altronde, è riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza di questa Corte in materia penale;

b) quanto all'affermazione della ricorrente, secondo cui la normativa dell'art. 204 c.p.p. (laddove dispone che, in caso di dichiarazione di inammissibilità dell'impugnazione proposta dal coimputato e di rinuncia ad essa, cessano gli effetti previsti dall'art. 203) dimostrerebbe che il passaggio in giudicato della sentenza non si verificherebbe nei confronti del coimputato non impugnante fino al verificarsi degli eventi previsti nella norma, va osservato che la norma va intesa in senso diverso; nel senso, cioè, che in tanto può prodursi nei confronti del non impugnante l'effetto favorevole dell'impugnazione da altri proposta in

---

giudizio penale da ritenersi comunque irrilevante), oppure se il processo tributario deve essere sospeso non vi è ragione perché debba essere introdotto.

Le conclusioni raggiunte nella prima e nella seconda massima calzano perfettamente in relazione ad un giudizio civile, tributario o amministrativo perché nell'obbligazione solidale è perfettamente normale una diversità di giudicati; ed è ben noto che, una volta ricondotta l'obbligazione tributaria ai criteri della solidarietà ordinaria, la decisione che diventa definitiva per un solo soggetto (ad esempio sull'accertamento di valore) fa cominciare a decorrere il termine di prescrizione (o di decadenza) per la riscossione dell'imposta verso quel soggetto, perché l'impugnazione di altro soggetto eventualmente accolta non potrà avere influenza a vantaggio del coobbligato.

Ma non era così quando in ossequio al principio della speciale solidarietà tributaria si riteneva che l'impugnazione di uno degli obbligati giovava a tutti ma allo stesso tempo impediva per tutti il compimento della prescrizione.

quanto l'impugnazione sia portata a compimento e pervenga ad un concreto risultato positivo); che, cioè, il non impugnante non può coltivare, ai fini propri, l'impugnazione da lui non proposta, ossia è privo di poteri dispositivi in campo processuale, il che conferma l'inesistenza di un rapporto processuale nei suoi confronti e, di conseguenza, l'avvenuto passaggio in giudicato, sempre nei suoi confronti, della sostanza da lui non impugnata;

c) nessun rilievo determinante ha il richiamo fatto dalla ricorrente al disposto degli artt. 203, 213, 315, 517 e 544 c.p.p.: quanto al fatto che il non impugnante sia definito « coimputato », ciò è attribuibile alla necessità di qualificare il destinatario dei futuri eventuali effetti della sentenza del giudice di impugnazione, necessità soddisfatta dal richiamo fatto alla posizione che nel processo suddetto destinatario aveva nelle fasi precedenti; quanto, poi alla partecipazione del suddetto giudizio di impugnazione, va osservato che essa non è assoluta e generale, ma è prevista solo per le fasi di merito (giudizio di appello ed eventuale giudizio di rinvio), non anche per il giudizio di cassazione — che è il caso di specie —, mentre invece, se il processo in ogni caso dovesse intendersi, nei confronti del non impugnante, come prosecuzione di un giudizio ancora in corso anche nei suoi confronti, la partecipazione sarebbe stata sempre e comunque prevista.

Quanto sopra consente di disattendere anche le osservazioni formulate dalla ricorrente nel capo *d*) del primo motivo di ricorso, che costituisce niente altro che una sintesi degli stessi argomenti già esposti sub *a*) e sub *b*), argomenti innanzi disattesi.

Passando ad esaminare il secondo motivo di ricorso, si osserva anzitutto — come già ha fatto la precedente sentenza di questa Corte n. 2306/83, già citata — che esso si fonda sul presupposto, mai evidenziato né tanto meno provato nelle precedenti fasi di giudizio, della esistenza di una obbligazione di pagamento dei medesimi tributi doganali, obbligazione comune al Bertozzi e ai coimputati impugnanti. Ma, a parte la mancata dimostrazione dell'esistenza di una obbligazione solidale (con conseguente possibilità di applicazione della normativa degli artt. 2945 e 1310 c.c.) e dell'impossibilità di considerare decisivo, sotto tale profilo, il punto su cui la sentenza impugnata non si sarebbe pronunciata, va riconosciuto che la tesi della ricorrente si basa di un presupposto erroneo.

Come già ha riconosciuto questa Corte nella citata sentenza n. 2306/83, infatti, seppure la costituzione di parte civile avesse interrotto (in ipotesi di sussistente solidarietà) il corso della prescrizione nei confronti di tutti i coimputati, ciò non comporterebbe che gli effetti dell'interruzione, di cui all'art. 1310 c.c., avessero continuato a decorrere nei confronti di tutti i coimputati. Nel caso di specie, invero, è appli-

cabile una norma di carattere speciale (l'art. 27 della legge doganale n. 1424 del 1940, secondo cui in caso di procedimento penale per contrabbando il diritto della Finanza alla percezione dei tributi evasi si prescrive in cinque anni dal passaggio in giudicato della sentenza) che disciplina autonomamente il decorso della prescrizione e che non può rimanere elusa per effetto della normativa generale del codice civile; e, in conseguenza di quanto già osservato a proposito del primo motivo posto che il passaggio in giudicato si verifica in momenti diversi per l'imputato non impugnante e per quello impugnante, la prescrizione verificatasi nei confronti del primo non può ritenersi ancora decorrente in forza della normativa generale del codice civile. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 12 novembre 1983, n. 6740 - Pres. Santosuosso - Est. Scanzano - P.M. Minetti (conf.). Ministero delle Finanze (Avv. Stato Palatiello) c. Coop. Muratori e Cementisti S. Alberto.

**Tributi erariali diretti - Imposta sulle società - Condono - Riferimento all'ultimo imponibile definito - Agevolazione prevista in legge successiva - Irrilevanza ai fini del condono.**

(d.l. 5 novembre 1973, n. 660, art. 3).

*Agli effetti del condono previsto dall'art. 3 del d.l. 5 novembre 1973, n. 600, la definizione sulla base dell'ultimo imponibile definito non deve tener conto di eventuali nuove o maggiori agevolazioni disposte con legge successiva alla definizione dell'ultimo imponibile, anche se anteriore alla legge sul condono (1).*

(*omissis*) L'Amministrazione ricorrente denuncia violazione degli artt. 1 e 3 d.l. 5 novembre 1973 n. 660 conv. in l. 19 dicembre 1973 n. 823, e, premesso, che tale normativa si applica anche alle imposte per le quali il contribuente abbia omesso di presentare la prescritta dichiarazione in ragione di una pretesa esenzione tributaria e che la domanda di condono coinvolge tutti i periodi d'imposta per i quali sussista il potere di accertamento dell'ufficio, sostiene che il riferimento del citato art. 3 alla « nuova e maggiore agevolazione ed esenzione » della quale « non si tiene conto » va inteso rispetto all'ultimo imponibile definito (e non rispetto all'entrata in vigore della legge di condono). La conseguenza è — soggiunge — che, siccome l'ultimo imponibile definito è quello del 1969 e l'esenzione invocata dalla cooperativa è stata disposta

---

(1) Decisione da condividere pienamente. Non constano precedenti.

con l. 18 dicembre 1970 n. 1034, questa esenzione non impediva che l'ufficio coinvolgesse nel condono, con l'applicazione della percentuale all'uopo prevista, le tre annualità dell'imposta sulle società successive al 1969.

Il ricorso è fondato.

È controversa la legittimità dell'operato dell'ufficio delle imposte di Ravenna che, ritenendo coinvolta nella domanda di condono l'imposta sulle società dovuta dalla cooperativa muratori e cementisti di S. Alberto per gli anni 1970-1972, ha definito l'imposta stessa appunto secondo la legge di condono, cioè applicando all'ultimo imponibile accertato (quello del 1969) la percentuale prevista dall'art. 3 del d.l. 1973 n. 660.

Le cooperative, in base all'art. 151 del t.u. 29 gennaio 1958 n. 665, erano esenti dall'imposta sulle società se avevano un capitale non superiore a L. 4.000.000 e un patrimonio imponibile non superiore a L. 8.000.000. I limiti di capitale e di patrimonio furono elevati, ai fini di tale esenzione, rispettivamente a L. 40.000.000 e L. 80.000.000 con l'art. 61 d.l. n. 745/70 convertito in l. 18 dicembre 1970 n. 1034, e furono eliminati con l'art. 8 l. 17 febbraio 1971 n. 127.

La cooperativa oggi resistente pretendeva di godere dell'esenzione in forza della legge del 1970; e di questa esenzione, secondo la sua tesi (accolta dalla commissione tributaria centrale), si doveva tener conto in quanto derivante da una legge anteriore alla legge di condono. La conseguenza sarebbe che, operando l'esenzione, mancava — rispetto alla imposta *de qua* — la materia di una pendenza tributaria da definire in via di condono.

Secondo la tesi dell'Ufficio, riproposta con l'odierno ricorso, non se ne doveva invece tener conto, disponendo il quarto comma dell'art. 3 del d.l. 1973 n. 660 che, una volta intervenuta la domanda di condono, comportante la definizione prevista dal primo comma di tale articolo (cioè la maggiorazione dell'ultimo imponibile accertato) non si doveva appunto tenere conto delle esenzioni previste da norme nuove (cioè successive) rispetto alla data di tale ultimo accertamento.

Si tratta dunque di stabilire se la data di riferimento, rispetto alla quale — secondo il citato quarto comma — l'esenzione debba ritenersi nuova (e quindi priva di rilevanza ai fini dell'applicazione del condono) sia quella dell'ultimo accertamento tributario o quella dell'entrata in vigore della legge di condono.

Elementi letterali, logici e sistematici impongono di sciogliere l'alternativa nel primo senso.

Il citato quarto comma, dopo avere precisato che « l'ultimo imponibile definito » si assume al lordo delle detrazioni previste dall'art. 8 d.l. 918/68, dispone che non si tiene conto di ogni altra nuova o maggiore agevolazione o nuova esenzione eventualmente spettante

nei periodi d'imposta da definire (in via di condono) col sistema della maggiorazione dell'ultimo imponibile definito.

Già sul piano dell'interpretazione letterale è chiaro che il legislatore fa riferimento ad esenzioni ed agevolazioni che siano nuove rispetto a tale ultima definizione, e che siano state già concesse alla data della legge di condono, solo così potendosi ipotizzare la loro astratta applicabilità ai periodi d'imposta da definire.

È del resto normale, nel sistema, che agevolazioni ed esenzioni non siano concesse, con effetto retroattivo, riguardo a periodi d'imposta pregressi. La tesi contraria postula invece che il legislatore, nel dettare la disposizione di che trattasi, pensasse ad eventuali esenzioni od agevolazioni da concedersi in futuro con effetto retroattivo, e, per di più, facesse una simile previsione proprio mentre dettava una disciplina (quella del condono) fatta per agevolare nel modo più rapido e definitivo la soluzione delle pendenze in atto. Il che è palesemente inaccettabile. Non è cioè pensabile che il legislatore, nell'ambito di una disposizione che assume a parametro l'ultimo imponibile definito e che ha la funzione di risolvere nel modo più semplice situazioni che — rispetto alla data di tale disposizione — sono situazioni pregresse, volesse fare riferimento ad esenzioni od agevolazioni future e retroattive, tali da potersi applicare a periodi d'imposta rispetto ai quali la domanda di condono costituiva un diaframma non più superabile.

È chiaro allora che agevolazioni ed esenzioni di cui fosse possibile tenere conto (o non tenere conto, come il legislatore ha ritenuto di disporre) sono quelle contemplate da norme emanate tra la definizione dell'ultimo imponibile e la data del d.l. 1973 n. 660. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 17 novembre 1983, n. 6854 - Pres. Battimelli - Est. Cantillo - P.M. Benanti (conf.). Soc. La Maison des Troglodytes (avv. Radicchi) c. Ministero delle Finanze (Avv. Stato Palatiello).

**Tributi erariali diretti - Accertamento - Redditi fondiari - Catasto - Avviso di classamento - Motivazione - Requisiti.**

(d.l. 13 aprile 1939, n. 652, art. 12).

*L'avviso di classamento di immobili è un atto del procedimento catastale che, sebbene ad esso non sia riferibile l'art. 42 del d.P.R. n. 600/1973, deve essere motivato; tuttavia, poiché l'attività dell'ufficio consiste nell'acclaramento della consistenza, destinazione e caratteristiche, dal che discende l'inquadramento nella categoria e nella classe,*

*è sufficiente la motivazione che faccia conoscere i dati oggettivi accertati e la classe attribuita (1).*

(omissis) Il secondo motivo è diretto a criticare la conclusione cui è pervenuta al riguardo la Commissione centrale, sostenendosi che questa, pur avendo distinto il procedimento formativo del catasto da quello relativo all'accatastamento di singole unità immobiliari, abbia erroneamente ritenuto inapplicabile in tale ipotesi il disposto dell'art. 42 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, che impone la motivazione degli accertamenti e si riferisce, quindi, anche all'avviso di classamento, il quale deve indicare le ragioni che giustificano l'inquadramento del fabbricato in una categoria diversa da quella proposta dal contribuente.

Anche questa critica è infondata.

La norma suddetta regola l'avviso di accertamento quale atto finale tipico del procedimento di determinazione degli imponibili delle imposte sui redditi, stabilendo il contenuto e i requisiti dell'atto medesimo con riferimento alla duplice ipotesi dell'accertamento in rettifica e di quello di ufficio; e perciò correttamente la disposizione è stata ritenuta estranea all'avviso di classamento, che concerne un'operazione diversa e preliminare rispetto all'accertamento dei redditi fondiari tassabili, consistendo nella determinazione della categoria e classe della singola unità immobiliare e, in conseguenza, della rendita catastale, la quale, però, non si identifica con il reddito imponibile, anche se ne costituisce la normale base di calcolo.

Tuttavia l'impossibilità di far ricorso all'art. 42 cit. ha scarso rilievo per la specifica questione in esame, giacché è ormai principio pacifico che l'obbligo della motivazione sussiste per tutti gli atti di un procedimento amministrativo tributario, finali o strumentali, che siano oggettivamente idonei ad incidere in modo immediato e diretto su posizioni giuridiche soggettive del contribuente; e non è dubbio che l'atto di classamento sia fra questi, sicché si tratta di stabilire, con riguardo al procedimento in cui esso è inserito, quando la motivazione possa dirsi sufficiente, cioè tale da consentire al destinatario di verificare il processo logico formativo della determinazione adottata dall'ufficio e di esercitare in modo adeguato il proprio diritto di difesa.

Al riguardo occorre considerare, da un lato, che il classamento avviene in base a dichiarazione del proprietario o di altro legittimato

---

(1) Decisione esatta. È sicuramente da condividere la considerazione del classamento come un accertamento, in senso ampio, e la conseguente necessità di una motivazione. Ma è ancor più da apprezzare la affermazione realistica che la motivazione possibile dell'avviso di classamento non può andare al di là della indicazione dei dati oggettivi di constatazione.

che deve contenere la descrizione dell'unità immobiliare (ubicazione, consistenza, genere di costruzione, ecc.) ed essere corredata da planimetria redatta da un tecnico; dall'altro, che la successiva attività dell'UTE consiste nell'acclaramento della consistenza, della normale destinazione e delle altre caratteristiche fiscalmente rilevanti dell'immobile e nella conseguenziale qualificazione del medesimo con l'inquadramento nella categoria e nella classe — fra quelle prestabilite per la zona censuaria — che presenta destinazione e caratteristiche conformi o analoghe.

L'avviso di classamento, quindi, come atto di esternazione del procedimento classificatorio, non può che indicare i dati oggettivi acclarati dall'ufficio tecnico in ordine agli elementi suddetti e la classe attribuita all'immobile; e, d'altra parte, il raffronto fra questi dati e quelli indicati nella sua dichiarazione consente al contribuente di intendere le ragioni dell'assegnazione in una anziché in un'altra delle categorie e classi previste, sicché è posto nella condizione di potersi tutelare mediante ricorso alle commissioni tributarie (ex art. 1 d.P.R. n. 636 del 1972). (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 30 novembre 1983, n. 7187 - Pres. Gambogi - Est. Corda - P.M. Miccio (conf.) - Ministero delle Finanze (avv. Stato Conti) c. Michelin Recherche et Technique S.A. (avv. Fantozzi).

**Tributi erariali diretti - Royalties corrisposte a soggetto estero - Classificazione tra i redditi di impresa - Quando il soggetto estero è impresa.**

(d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 6, 19, 49, 77 e 80; d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599, art. 3).

*Prima dell'entrata in vigore del d.P.R. 30 dicembre 1980 n. 897, le royalties corrisposte ad un soggetto estero privo di stabile organizzazione in Italia dovevano essere classificate «reddito di impresa» ed in esso incluse, se detto soggetto è, nell'ordinamento cui appartiene (nella specie, quello svizzero), qualificabile impresa (1).*

Con l'unico motivo (denunciando la violazione di legge) la ricorrente Amministrazione finanziaria censura la decisione impugnata per avere escluso la tassabilità delle *royalties* corrisposte in Italia a una

---

(1) Sull'argomento, cfr. lo scritto di FAVARA, *Le «royalties» percepite da soggetti societari privi di stabile organizzazione in Italia*, nella parte II di questa *Rassegna*. Inoltre, affinché il lettore possa valutare appieno la materia trattata, si riporta il testo della memoria redatta nel grado di cassazione dall'avv. dello Stato MARCELLO CONTI.

impresa commerciale straniera non avente stabile organizzazione nel territorio dello Stato, sul rilievo che le stesse dovevano essere classificate fra i « redditi di impresa ». Sostiene che, invece, le predette *royalties* percepite da un tale tipo di società commerciale dovrebbero essere classificate fra i « redditi diversi » (art. 19, n. 6, e 77 secondo comma del d.P.R. n. 597 del 1973), in relazione ai quali la tassabilità non resta esclusa dalla mancanza del requisito della « stabile organizzazione » in Italia. Sostiene che il predetto art. 77, nel secondo comma, prevedendo la tassabilità delle « concessioni di beni mobili », prevede, proprio, la tassabilità dei redditi conseguiti dalla concessione di beni mobili immateriali, quali sono appunto, i corrispettivi per la concessione di permessi di sfruttamento di invenzioni industriali. Conclude che, se non dovesse ritenersi applicabile l'art. 77 citato, i redditi in parola dovrebbero pur sempre rientrare nella previsione della norma « di chiusura », di cui all'art. 80 dello stesso d.P.R., sempre compreso nel Titolo VI cioè nella disciplina dei « redditi diversi ».

Il ricorso è infondato.

Questa Corte si è pronunciata una sola volta sulla questione che oggi viene all'esame delle Sezioni Unite. Con la sentenza 17 giugno 1981, n. 3931, è stato ritenuto che le *royalties* corrisposte a una società straniera (impresa commerciale) priva di una stabile organizzazione in Italia sono soggette a imposta (anche in quel caso si trattava dell'ILOR), in quanto, dovendo classificarsi fra i « redditi diversi » di cui al Titolo VI del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597 (legge IRPEF), e precisamente fra i redditi contemplati dal secondo comma di cui all'art. 77, devono considerarsi redditi prodotti in Italia, a norma dell'art. 19, n. 6, del citato decreto.

Prima di tale pronuncia, la giurisprudenza delle commissioni tributarie, posta di fronte a un preciso dettato legislativo (n. 5 del citato art. 19) che prevede la tassabilità dei « redditi d'impresa » solo se derivanti da attività esercitate nel territorio dello Stato mediante stabile organizzazione, si era posto il quesito se le *royalties* potessero tuttavia essere sottoposte a tassazione (pur se corrisposte a un'impresa straniera non avente stabile organizzazione in Italia), qualora fosse stato possibile inquadrarle, con riferimento a quella fattispecie, non già fra i « redditi d'impresa », bensì fra i redditi derivanti da « lavoro autonomo ». Quesito al quale, come è noto, ha finito per dare risposta prevalentemente positiva, argomentando nel seguente modo: a) sono soggette a imposta (IRPEG, ILOR) le società che non hanno in Italia la sede legale o amministrativa o l'oggetto principale dell'attività (art. 2 del d.P.R. n. 598 del 1973); b) il reddito complessivo imponibile è formato dai redditi prodotti in Italia (art. 22 del citato d.P.R.), tali considerandosi quelli indicati nell'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973; c) que-

st'ultima norma menziona (secondo comma, lettera *b*) i redditi di lavoro autonomo di cui al terzo comma lettera *b*) dell'art. 49 dello stesso decreto; *d*) tale ultima norma considera come redditi di lavoro autonomo (tassabili) «i redditi derivanti dalla utilizzazione economica di marchi di fabbrica e di commercio e dalla utilizzazione economica di opere di ingegno, invenzioni industriali e simili, quando non siano conseguiti nell'esercizio di imprese commerciali o da società in nome collettivo o in accomandita semplice». La conclusione di siffatto ragionamento (che, peraltro ebbe anche il conforto di qualche opinione dottrinale) era che i «redditi d'impresa» conseguiti dalle società straniere erano bensì tassabili, se le stesse avevano quivi una stabile organizzazione; nel caso, però, che tale organizzazione mancasse, quei redditi non venivano più considerati come «redditi d'impresa», bensì come redditi derivanti da «lavoro autonomo», in relazione al quale la mancanza di quella condizione diventava irrilevante ai fini della tassabilità.

A tale tesi non mancarono, però, pertinenti e penetranti critiche di gran parte della dottrina, la quale faceva rilevare da un lato, che se il percettore del reddito era un'impresa, aveva scarso fondamento la pretesa di escludere che le *royalties* dovessero essere considerate «reddito d'impresa» e, dall'altro, che si poneva addirittura fuori della realtà giuridica il ritenere che una impresa commerciale potesse svolgere un «lavoro autonomo».

Tale era lo stato della giurisprudenza e della dottrina al momento in cui intervenne la citata pronuncia di questa Corte (era, peraltro, già intervenuto il d.P.R. 30 dicembre 1980 n. 897, che modificando con l'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973 ha definitivamente risolto il problema nel senso della tassabilità: ma il caso in quella sede esaminato — come, del resto, l'attuale che è sottoposto all'esame di queste Sezioni Unite — concerneva un rapporto che, *ratione temporum* ricadeva sotto la disciplina della precedente normativa).

Orbene, con la detta pronuncia, questa Corte accoglieva le critiche che la dottrina aveva mosso alla giurisprudenza delle commissioni tributarie circa la riconducibilità delle *royalties* (corrisposte a un'impresa commerciale straniera priva di stabile organizzazione in Italia) alla categoria del reddito derivante da «lavoro autonomo»; di modo che, escludendosi che alla tesi della tassabilità potesse giungersi per tale via, pareva ovvia la conclusione della intassabilità.

Senonché, mossa dalla preoccupazione che la norma in tal modo interpretata potesse essere sospettata di incostituzionalità (per «eccesso di delega» e per irragionevolezza) poiché prevedeva la tassabilità delle *royalties* quando fossero corrisposte a uno straniero «persona fisica» e non invece a uno straniero «impresa commerciale», ha cercato di battere la via dell'interpretazione «adeguatrice», pervenendo

alla conclusione che alla tassabilità poteva tuttavia giungersi inquadrando le predette *royalties* (corrisposte a una impresa commerciale straniera non avente stabile organizzazione in Italia) nella categoria dei « redditi diversi », di cui al Titolo VI del d.P.R. n. 597 del 1973 (menzionati nell'art. 19, n. 6 dello stesso decreto).

Tale legge, com'è noto, classifica, ai fini della determinazione della base imponibile (art. 6) i redditi nelle seguenti categorie: fondiari, di capitale, di lavoro, d'impresa e « diversi » (dettando poi, la rispettiva disciplina nei Titoli da II a VI): e poiché la limitazione della tassabilità (esistenza di una stabile organizzazione in Italia) sussiste solo in ordine ai « redditi d'impresa », la tassabilità veniva ritenuta possibile qualora il reddito in parola potesse essere fatto rientrare nella categoria dei « redditi diversi » (così come lo sarebbe stato se quegli stessi redditi si fossero potuti inquadrare nella categoria dei redditi di lavoro autonomo).

Siffatta possibilità questa Corte ha ritenuto sussistente quando ha ricondotto la fattispecie (passando attraverso il disposto dell'art. 19 n. 6 del decreto n. 597 del 1973) alla previsione dell'art. 77 (sempre del d.P.R. n. 597 del 1973), relativo ai « redditi derivanti da altre attività occasionali ». Tale norma, dopo avere disposto (nel primo comma) che concorrono a formare « il reddito complessivo » i redditi derivanti da attività commerciali o di lavoro non esercitati abitualmente, prescrive (secondo comma) che « la disposizione del precedente comma si applica anche per i redditi costituiti dai corrispettivi per la concessione in uso di veicoli macchine o altri beni mobili »; e questa Corte, sempre nella scia di quella interpretazione « adeguatrice » della quale si è detto, ha ritenuto che la fattispecie esaminata potesse essere ricondotta a quella previsione normativa, in quanto: a) la « occasionalità » della produzione del reddito, menzionata nella « rubrica », ha riferimento solo alle ipotesi formulate nel primo comma, non a quelle (che interessano) contemplate nel secondo comma; b) la « concessione di beni mobili » comprende anche la concessione per lo sfruttamento dei beni immateriali (e, quindi, anche i redditi derivanti dalla utilizzazione economica di marchi di fabbrica, invenzioni industriali e simili).

Anche a tale impostazione non sono mancate le critiche, incentrate principalmente sul rilievo della inapplicabilità dell'art. 77, allorché il problema della tassabilità, o meno, concerne la corresponsione di somme che, tenuto conto della qualità del soggetto che le riceve devono necessariamente essere considerate come « reddito d'impresa »; e se sono « reddito d'impresa » già disciplinato come tale dalla legge impositiva (art. 19 n. 5 del d.P.R. n. 597 del 1973), non può ritenersi a nessun fine, che le stesse siano anche considerate come « redditi diversi ».

Tale essendo lo stato attuale della giurisprudenza e della dottrina, l'odierno ricorso è stato rimesso all'esame di queste Sezioni Unite, data la « particolare importanza » della questione (art. 374, secondo comma, cod. proc. civ.); importanza che non viene meno, sicuramente, per il fatto che la nuova legge (il citato d.P.R. 30 dicembre 1980 n. 897) ha espressamente regolato la materia, poiché si presume che sia ben consistente il numero delle controversie ancora pendenti, disciplinate dalla precedente normativa, e che sono certamente rilevanti gli interessi economico-finanziari ricadenti nella disciplina di quel regime transitorio che dovranno, d'ora in poi, essere giudizialmente regolati in armonia con gli enunciati della presente pronuncia.

Orbene, ad avviso del Collegio, la precedente giurisprudenza di questa Corte non può essere riconfermata, perchè fondata su un ragionamento che non può essere condiviso.

Non v'è dubbio, intanto, che le *royalties* corrisposte a imprese commerciali (italiane o straniere, aventi o non aventi stabile organizzazione in Italia) siano, per definizione legislativa, « reddito d'impresa ». Ciò infatti stabilisce l'art. 51 del d.P.R. n. 597 del 1973 che, definendo il « reddito d'impresa », prescrive che si considera esercizio di attività commerciale, quando siano svolte in forma imprenditoriale, le « prestazioni di servizi a terzi »: quelle prestazioni, cioè, che — se pure nell'ambito di un differente sistema — l'art. 3 del d.P.R. n. 633 del 1972 (legge IVA) aveva già definito mediante elencazione, facendovi rientrare anche le « cessioni, concessioni, licenze e simili relative a diritti d'autore, a invenzioni industriali, modelli, disegni, processi, formule e simili e quelle relative a marchi e insegne ». Del resto, lo stesso art. 49 (sempre del d.P.R. n. 597 del 1973), inquadrando nella categoria del reddito di lavoro autonomo « i redditi derivanti dalla utilizzazione economica di marchi di fabbrica e di commercio e dalla utilizzazione economica di opere di ingegno, invenzioni industriali e simili », esclude l'inquadrabilità degli stessi redditi in quella categoria, quando siano « conseguiti nell'esercizio di imprese commerciali »: il che, ovviamente, significa come i redditi in questione prodotti in modo abituale sono stati considerati, con riferimento alla diversa « professionalità » o come « redditi di lavoro autonomo » (quando siano stati conseguiti da un soggetto non organizzato in forma imprenditoriale), ovvero come « redditi d'impresa » (se conseguiti da un soggetto imprenditorialmente organizzato). E non si vede, proprio la necessità di una interpretazione « adeguatrice » essendosi la legge delegante limitata a esprimere la regola che i « redditi d'impresa », conseguiti da una impresa commerciale straniera non avente in Italia una stabile organizzazione, dovessero considerarsi prodotti fuori dal territorio dello Stato (legge 9 ottobre 1971 n. 825, articoli: 2, n. 21; 3, n. 9; 4 n. 2). Interpretazione che, d'altra parte, è pervenuta a un risultato sicuramente erroneo (anche se la conclusione era

obbligata, una volta che si era partiti da quella premessa), allorchè ha ritenuto di individuare nella disposizione contenuta nel secondo comma dell'art. 77 del DPR n. 597 del 1973 la norma che il legislatore avrebbe dettato per sottoporre a tassazione le *royalties* corrisposte a un'impresa commerciale straniera non avente in Italia una stabile organizzazione.

Tale norma (compresa nel Titolo VI, che disciplina i « redditi diversi »), correlata al disposto dell'art. 19 dello stesso decreto, stabilisce (per quanto interessa) che si considerano prodotti in Italia i redditi derivanti da « concessione in uso di beni mobili »; e la citata sentenza di questa Corte, dopo avere rilevato che « beni mobili » sono anche i « beni immateriali » (di modo che in tale previsione era ricompresa anche la fattispecie del reddito derivante dalla concessione in uso di brevetti, invenzioni industriali e simili), ha ritenuto che proprio questa era la disposizione che consentiva la tassabilità delle *royalties*, anche se corrisposte a una impresa commerciale (straniera, non avente stabile organizzazione in Italia) poichè la previsione non aveva affatto riferimento a quella « occasionalità » di produzione del reddito che, invece, era menzionata nella « rubrica » e sicuramente, presupposta dal primo comma.

In definitiva quindi, la sentenza in esame — che oggi viene invocata dall'Amministrazione finanziaria — ha affermato che il legislatore del 1973 aveva espressamente previsto, nel secondo comma dell'art. 77 predetto, la fattispecie delle *royalties* corrisposte a una impresa commerciale straniera non avente in Italia una stabile organizzazione.

Una siffatta conclusione, però, non ha tenuto conto, fra l'altro, che la legge del 1980 (che, peraltro, era già stata pubblicata quando la detta sentenza fu pronunciata), allorchè, ha aggiunto all'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973 l'espressa disposizione che considera prodotti in Italia (ai fini dell'applicazione dell'imposta nei confronti dei non residenti) i compensi corrisposti a soggetti non residenti, per l'utilizzazione di marchi di fabbrica e di commercio di opere dell'ingegno e simili, ha ritenuto — evidentemente non a caso — di comprendere nella (nuova) previsione anche i compensi « per l'uso dei veicoli, macchine e altri beni immobili ». Ha ritenuto, cioè, che quei compensi di analoga natura erano stati, dal legislatore del 1973, considerati solo in quanto prodotti « occasionalmente », così come, del resto, chiaramente lasciava intendere la « rubrica ».

Ora è vero che la « precedente » legge non deve essere interpretata in base al disposto di una legge successiva non avente un dichiarato carattere interpretativo. Ma non può, certo, essere trascurato il rilievo che, dopo l'innovazione (che semplicemente sottrae al regime stabilito per i redditi d'impresa le *royalties* corrisposte a imprese stra-

niere non aventi in Italia una stabile organizzazione e, altresì, i redditi derivanti da uso di beni mobili), la disposizione contenuta nel secondo comma del citato art. 77 deve sicuramente essere letta in conformità alla « rubrica », cioè come norma disciplinante il regime dei « redditi diversi » derivanti da un'attività (« concessione di beni mobili ») *esercitata in modo occasionale*. E poichè la « nuova » legge ha semplicemente, modificato in parte il regime dei « redditi d'impresa », ma non ha, affatto, innovato in relazione a quei particolari redditi « diversi », non si vede proprio perchè la detta norma non dovrebbe essere letta in conformità alla rubrica anche nell'ambito del « precedente » sistema. In sostanza, se oggi la norma predetta va sicuramente intesa come disciplinante i redditi occasionalmente prodotti, non si vede perchè in tal modo non dovrebbe essere intesa anche per il passato, se la stessa non ha mai subito modificazione alcuna.

Meno ancora, poi, potrebbe ritenersi che il legislatore del 1973 avesse previsto la tassabilità delle *royalties* in questione, (cioè quelle corrisposte a un'impresa commerciale straniera non avente stabile organizzazione in Italia) nell'art. 80 del d.P.R. n. 597 del 1973. Tale norma, compresa sempre nel Titolo VI, concernente sempre i « redditi diversi » e rubricata come « altri redditi » dispone che « alla formazione del reddito complessivo, per il periodo d'imposta e nella misura in cui è stato percepito, concorre ogni altro reddito diverso da quelli espressamente considerati dalle disposizioni del presente decreto ». E poichè, in tale decreto, i redditi « derivati dalla utilizzazione economica di marchi di fabbrica e di commercio e dalla utilizzazione economica di opere dell'ingegno, invenzioni industriali e simili » erano già espressamente considerati, sia (con quella stessa denominazione) come redditi di lavoro autonomo, sia (con la denominazione di « prestazioni di servizi a terzi ») come redditi d'impresa, non si vede, proprio, come gli stessi potrebbero ancora, ritenersi contemplati in quella previsione di chiusura che ha riguardo, unicamente, ai redditi « non espressamente considerati ».

L'Amministrazione finanziaria non si acquieta, però, a una tale interpretazione del complesso normativo e propone di considerare che, anche ritenendo le *royalties* in questione come una componente del « reddito d'impresa », non sussisterebbero ostacoli a ritenere che per le stesse sia stato previsto un regime diverso da quello previsto per il « reddito d'impresa » (nel suo complesso).

Propone cioè, di accertare se, in relazione ai redditi predetti, quando sono conseguiti da un'impresa commerciale straniera non avente una stabile organizzazione in Italia, sia possibile scorgere una volontà del legislatore di derogare in parte alla regola generale della intassabilità.

Il problema giuridico quindi, è quello di stabilire se il reddito d'impresa, che normalmente viene considerato in modo unitario, ai fini del-

la imponibilità, possa essere scisso nelle sue componenti, perché possa essere considerata tassabile quella di esse che è sicuramente prodotta in Italia.

In linea di principio, detto problema postula certamente una risposta affermativa. Tale risposta, nel campo della norma positiva viene proprio disposto dalla « nuova legge » (il citato d.P.R. n. 897 del 1980), il quale, non rinnegando affatto la regola che anche nel caso di una impresa commerciale straniera non avente in Italia una stabile organizzazione, le *royalties* costituiscono una componente del « reddito di impresa », ne stabilisce tuttavia, la tassabilità. La nuova legge, cioè, non ha affatto innovato né in ordine alle regole che definiscono il « reddito d'impresa » né in ordine al principio della intassabilità del predetto « reddito d'impresa » quando lo stesso sia conseguito da una impresa commerciale straniera non avente in Italia una stabile organizzazione; ma ha tuttavia, stabilito che quella particolare componente del reddito (appunto le *royalties*) in quanto prodotta in Italia, sia tributariamente considerata in modo diverso e, quindi, sottoposta a tassazione.

Ma la soluzione in positivo del detto problema non giova, in concreto, alla tesi di fondo dell'Amministrazione, poiché nessuna norma, nel sistema del 1973, lascia presumere che quel legislatore avesse inteso operare la detta scissione delle componenti del « reddito d'impresa »; certo, non le norme contenute negli articoli 77 e 80 del d.P.R. n. 597 del 1973, come si è visto, né tantomeno la disposizione contenuta nell'art. 25 dello stesso decreto che, essendo una norma procedurale » non può trovare applicazione laddove manchi la norma sostanziale impositiva.

La conclusione è che la legge del 1973 ha considerato le *royalties* corrisposte a una impresa commerciale puramente e semplicemente come « reddito d'impresa », e se non ha espressamente disposto la tassazione delle stesse *royalties* corrisposte a una impresa commerciale straniera non avente una stabile organizzazione in Italia, ciò ha fatto perché non ha ritenuto di operare nell'ambito del « reddito d'impresa » quella « scissione » che ha, invece, informato la successiva legge del 1980. (*omissis*)

#### *Memoria dell'avv. dello Stato* MARCELLO CONTI

I cinque ricorsi ripropongono tutti una stessa questione: quella della tassabilità — alla stregua delle disposizioni vigenti prima dell'emanazione del d.P.R. 30 dicembre 1980, n. 897 (artt. 31 e 43) — delle c.d. *royalties* (e cioè dei corrispettivi per la concessione di permessi di sfruttamento di marchi, opere dell'ingegno, invenzioni industriali e simili) pagate da residenti a non residenti.

Com'è noto, la questione di cui si tratta è già stata affrontata e risolta dalla sentenza 17 giugno 1981, n. 3931 della 1<sup>a</sup> Sezione di codesta Ecc.ma Corte. Le ampie, approfondite ed esaurienti argomentazioni che

sorreggono tale decisione resistono validamente a tutte le critiche che le sono state mosse da alcune successive pronunce della Commissione Tributaria Centrale e che vengono riecheggiate nelle difese delle controparti. Non riteniamo necessario, perciò, ripercorrere tutto l'iter logico che, con ineccepibile coerenza, ha portato la 1<sup>a</sup> Sezione a riconoscere il pieno fondamento delle pretese fiscali relative alle *royalties* di cui si tratta, apparendo preferibile limitare il discorso ad alcuni punti di maggior rilievo e rinviare, per il resto, ai precedenti scritti difensivi.

Tre dei ricorsi in discussione si riferiscono all'ILOR. Due si riferiscono, invece, all'IRPEG. Per i primi, valgono integralmente le considerazioni svolte nella motivazione della sentenza n. 3931/81. I principi ricavabili da tale sentenza valgono, poi, a risolvere anche i problemi posti dal secondo gruppo di ricorsi.

Prima, però, di affrontare i temi specificamente riferibili alla tassazione ILOR o a quella IRPEG, appare opportuno richiamare l'attenzione su due punti di decisiva rilevanza rispetto ad ambedue le imposte. Si tratta, da un lato, degli incontestabili argomenti interpretativi di carattere sistematico che si desumono dall'art. 25 del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600 (nella sua formulazione originaria), e, dall'altro, degli ulteriori argomenti desumibili dal nuovo intervento effettuato in materia dal legislatore con gli artt. 31 e 43 del d.P.R. 30 dicembre 1980, n. 897: intervento idoneo a gettare piena luce sul vero significato e sul contenuto della normativa previgente.

Cominciando da questo secondo punto, va dissipato, anzitutto, un equivoco che emerge da alcuni passaggi delle difese avversarie. Non abbiamo mai sostenuto e non intendiamo sostenere che gli artt. 31 e 43 del d.P.R. 897/80 dettino norme di interpretazione autentica. È evidente, infatti, che essi introducono, al contrario, disposizioni di carattere innovativo rispetto alla normativa previgente. Si tratta, però, di intendersi sulla portata di questa innovazione.

Il d.P.R. 897/80 è stato emanato in virtù dell'art. 17, secondo comma, della legge di delega per la riforma tributaria (« Disposizioni integrative e correttive, nel rispetto dei principi e criteri direttivi determinati dalla presente legge e previo parere della commissione di cui al comma precedente, potranno essere emanate, con uno o più decreti aventi valore di legge ordinaria », entro un termine più volte prorogato). Sia nell'emanazione del testo originario dell'art. 19 del d.P.R. 597/73 e dell'art. 25 del d.P.R. 600/73, che nell'emanazione del testo emendato degli stessi articoli, il legislatore delegato era, perciò, vincolato al rispetto degli stessi principi e criteri direttivi. Egli disponeva, cioè, di un margine di scelta quanto all'articolazione della disciplina delle varie imposte, alla precisazione dei particolari, alla definizione dei singoli elementi delle varie fattispecie tributarie, ma era, invece, tenuto a rispettare le linee di fondo della rifor-

ma, come fissate nelle varie disposizioni della legge 825/71. E poiché fra tali disposizioni figurano anche quelle che delimitano l'area dei redditi imponibili nei confronti dei soggetti non residenti (art. 2, n. 21; art. 3, n. 9; art. 4, n. 2), è chiaro che il legislatore delegato non poteva allargare o restringere, a suo piacimento, quest'area. Ben poteva, però, scegliere fra vari procedimenti o strumenti di tecnica fiscale per realizzare la giusta tassazione dei redditi compresi nell'ambito indicato dalla legge di delega. Ed è appunto ciò che è accaduto per la tassazione delle *royalties* corrisposte a non residenti: ad un sistema originario che, a parte il caso particolare dei compensi pagate a persone fisiche non esercenti attività imprenditoriale, non dettava alcuna norma specifica (includendo anche le *royalties* fra i redditi da classificare nelle varie categorie generali contemplate dall'art. 19 del d.P.R. 597/73, e prevedeva, all'art. 25 del d.P.R. 600/73, una semplice ritenuta d'acconto), è stato sostituito un diverso sistema che comprende, da un lato, una specifica disposizione di localizzazione in Italia dei redditi da *royalties* corrisposte a non residenti e prevede, dall'altro, in armonia con l'espressa disposizione dell'art. 10, n. 5, della legge di delega («potranno essere previste particolari ritenute per i redditi corrisposti a non residenti»), una nuova forma di ritenuta a titolo di imposta sui redditi stessi.

Ciò significa che le disposizioni integrative e correttive dettate dal d.P.R. 897/80 potevano innovare, e certamente hanno innovato, quanto agli strumenti di tecnica normativa utilizzati per realizzare la tassazione delle *royalties* corrisposte ai non residenti (introduzione di un nuovo e unitario criterio di localizzazione in Italia di tutti i redditi di questo tipo; introduzione di una nuova forma di ritenuta a titolo di imposta). Non potevano innovare, invece, quanto al risultato pratico finale dell'assoggettamento ad imposta di questi redditi. Tale assoggettamento deve ritenersi già previsto, a livello di principi e criteri direttivi, dalla legge di delega e già attuato, anche se attraverso diversi strumenti, dalle prime leggi delegate. In tal senso, nel dubbio, deve necessariamente orientarsi l'interprete, in ossequio al canone che impone, fra più possibili interpretazioni di un complesso normativo, di adottare quella che assicuri la conformità dell'intero sistema ai principi costituzionali (nella specie, al principio di cui all'art. 77 Cost.

Tutto ciò è stato chiaramente avvertito dalla sentenza 17 giugno 1981, n. 3931 della prima Sezione, che acutamente osserva come non possa negarsi «l'attitudine di tali norme (scil., del d.P.R. 897/80), come espressione della linea di tendenza del legislatore, ad offrire argomenti esegetici per la soluzione del problema in esame» (par. 1), in particolare evidenziando come le norme stesse si collochino in una prospettiva caratterizzata, nell'intento del legislatore, dal «passaggio dall'iniziale convincimento della superfluità di una disposizione *ad hoc* alla constatazione dell'inadeguatezza dei

Ne deriva, avuto riguardo alla complessità e alla natura dei compiti attribuiti all'ente, che, in punto di esatta qualificazione dei fatti accertati nelle fasi di merito, il rapporto instaurato con l'amministrazione statale non può essere altrimenti definito che come concessione, ai sensi dell'art. 5 n. 2 d.l. c.p.s. 10 aprile 1947 n. 261, e, quindi, che unicamente il concessionario deve ritenere obbligato al pagamento dell'indennità per l'occupazione biennale, decretata a suo favore, e al risarcimento dei danni, stante anche il carattere personale della responsabilità extracontrattuale (Cass. 13 dicembre 1980 n. 6452), per il successivo periodo di occupazione abusiva. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. Un., 10 novembre 1983, n. 6671 - Pres. Greco - Est. Maresca - P. M. Miccio (conf.). - Seconda Università statale di Roma (avv. Stato Vittoria) c. Spalletta (avv. Cochetti).

**Espropriazione per p.u. - Terreni destinati alla seconda Università degli studi di Roma - Indennità - Deducibilità del valore d'uso del fondo utilizzato da impresa diretto-coltivatrice - Esclusione.**

(l. 22 novembre 1972, n. 771, art. 2).

**Espropriazione per p.u. - Terreni destinati alla seconda Università degli studi di Roma - Indennità - Stato delle colture agricole - Epoca di riferimento della stima.**

(l. 22 novembre 1972, n. 771, art. 2).

**Espropriazione per p.u. - Terreni destinati alla seconda Università degli studi di Roma - Indennità - Controversia sulla sussistenza del titolo all'indennità aggiuntiva - Giudice competente - E quello dell'opposizione a stima.**

(l. 22 novembre 1972, n. 771, art. 2).

*L'indennità di espropriazione dovuta al proprietario di un fondo destinato a sede della seconda Università statale di Roma va determinata in misura pari all'intero valore agricolo di mercato del terreno, anche quando a favore dello stesso proprietario o di altro coltivatore diretto del fondo debba provvedersi alla corresponsione della indennità aggiuntiva (1).*

(1-2) Il caso deciso dalla sentenza in rassegna riguardava un terreno coltivato direttamente dallo stesso proprietario e la circostanza può aver avuto peso determinante nella soluzione adottata dalla Corte, risultando per vero arduo, in concreto, discernere un valore d'uso del terreno nella azienda diretto-coltivatrice condotta dallo stesso proprietario del fondo.

Va osservato, però, che analoghe difficoltà pratiche non sembrerebbero ravvisabili nel diverso caso in cui si tratti di determinare, come per legge, il « valore agricolo di mercato » di un terreno condotto in fitto, a mezzadria, ecc.

blici e l'INCEP, avendo la Corte d'appello ritenuta corretta la qualificazione di delegazione amministrativa attribuita al rapporto dal giudice di primo grado, mentre è noto che la delegazione di questo tipo, essendo istituto peculiare del diritto pubblico (Cass. 22 maggio 1980, n. 3364), non può configurarsi che tra enti pubblici diversi o tra organi diversi dello stesso ente pubblico (delegazione, rispettivamente, intersoggettiva o interorganica) e deve quindi, escludersi nell'ipotesi in cui il preteso delegato sia un privato (persona fisica o giuridica).

In quest'ultimo caso, le figure più ricorrenti di cooperazione tra privato e amministrazione pubblica, per la realizzazione di opere programmate nell'interesse della collettività, sono l'appalto e la concessione (traslativa): il primo strettamente limitato all'esecuzione dei lavori, l'altra (espressamente prevista dall'art. 1 l. 24 giugno 1929 n. 1137, come modificata dalla legge 15 gennaio 1951 n. 34 e integrata, di recente, dalla legge 8 agosto 1977, non applicabile, peraltro, nel caso specifico), normalmente adottata dall'Amministrazione per la più sollecita e conveniente esecuzione di opere pubbliche complesse e caratterizzata, anche se non accompagnata dalla concessione di gestione, dal trasferimento al concessionario, in tutto o in parte, delle (o dell'esercizio delle) funzioni oggettivamente pubbliche (progettazione di massima ed esecutiva, direzione dei lavori, acquisizione delle aree mediante provvedimenti ablatori, ecc.) proprie del concedente e necessarie per la realizzazione delle opere (Cass. 1964 n. 1129).

Nell'espletamento dei compiti affidatigli, il concessionario agisce, quindi, in nome proprio: di qui, la rilevanza esterna del provvedimento amministrativo di concessione e della relativa convenzione, con la conseguenza che egli è direttamente responsabile nei confronti dei terzi per le obbligazioni assunte strumentalmente preordinate all'esecuzione delle opere oggetto della concessione, la quale, proprio per questo, viene comunemente assimilata, sul piano effettuale, alla delegazione amministrativa e questa, reciprocamente, identificata con la concessione a favore di enti pubblici (Cas. 14 gennaio 1976 n. 111; 14 marzo 1973 n. 720).

Nel caso di specie, la Corte di merito ha accertato, con insindacabile apprezzamento di fatto, logicamente motivato e immune da errori giuridici (v., in fattispecie analoga, Cass. 22 maggio 1980 n. 3364), che all'INCEP vennero devoluti compiti non limitati alla mera esecuzione ma estesi alla progettazione, direzione, contabilizzazione e gestione dei lavori, nonché (con specifico riferimento al d.m. n. 2501 del 4 maggio 1960, modificativo della precedente lettera ministeriale n. 1246, ripetutamente evocata dai ricorrenti) alla diretta acquisizione dei suoli destinati all'insediamento dei costruendi alloggi, con l'obbligo espresso di provvedere anche al pagamento, salvo rimborso, delle indennità spettanti ai proprietari, e che, in conseguenza di ciò, l'Istituto (non altri) fu autorizzato ad occupare temporaneamente le aree.

SEZIONE SETTIMA

GIURISPRUDENZA IN MATERIA  
DI ACQUE ED APPALTI PUBBLICI

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 3 novembre 1983, n. 6474 - Pres. Sandulli - Rel. Senofonte - P.M. Zema (concl. diff.) - Forte Filippo ed altri (avv. Abbamonte) c. Ministero Lavori Pubblici (avv. Stato Bruno).

**Opere pubbliche - Esecuzione - Delegazione amministrativa - Soggetti - Delegatario soggetto privato - Esclusione.**

**Opere pubbliche - Esecuzione - Concessionario di opera pubblica - Obbligazioni preordinate alla esecuzione dell'opera - Responsabilità nei confronti dei terzi.**

*La delegazione amministrativa, istituto peculiare del diritto pubblico, non può intercorrere che tra enti pubblici diversi o tra organi diversi dello stesso ente pubblico (delegazione, rispettivamente, intersoggettiva o interorganica) e deve quindi escludersi che ricorra tale figura nell'ipotesi in cui il preteso delegato sia un soggetto privato (1).*

*Il concessionario di opera pubblica agisce, nell'espletamento dei compiti affidatigli dal concedente e necessari per la realizzazione delle opere (progettazione di massima ed esecutiva, direzione dei lavori, acquisizione delle aree mediante provvedimenti ablatori, e quant'altro), sempre in nome proprio ed è perciò direttamente responsabile nei confronti dei terzi per le obbligazioni assunte, strumentalmente preordinate all'esecuzione delle opere oggetto della concessione (2).*

(omissis). Il ricorso è infondato, anche se, con riferimento al primo motivo, si deve correggere, a norma dell'art. 384, cpv., cod. proc. civ. la motivazione della sentenza impugnata nella parte relativa alla identificazione della esatta natura del rapporto intercorso tra l'Amministrazione dei lavori pub-

---

(1-2) In senso conforme: Cass. 22 maggio 1980 n. 3364 (in *Foro It.*, 1981, I, 1083), citata in motivazione; sulla delegazione amministrativa intersoggettiva come equivalente a concessione a favore di ente pubblico cfr. Cass. 14 marzo 1973 n. 720 (in *Giust. civ.*, Mass. 1973, 378) anch'essa richiamata in motivazione; sulla diretta ed esclusiva responsabilità del concessionario di opera pubblica nei confronti dei terzi si veda anche Cass. 13 dicembre 1980 n. 6452 (in *Foro It.*, 1981, I, 1082, ed ivi ulteriori richiami); per un'ampia trattazione dell'argomento cfr. CARUSI F., *Rapporto organico e sostituzione nella costruzione delle opere pubbliche*, in questa *Rassegna*, 1965, I, 1152.

escludere, del resto, che la concessione dello sfruttamento di beni immateriali possa considerarsi, per sé, come attività di produzione o di intermediazione nella circolazione dei beni. Basti pensare all'autore che cede i diritti di riproduzione della sua opera per convincersi della inammissibile forzatura che comporta la tesi qui criticata.

E vano, d'altra parte, cercare conferme della tesi avversaria nel disposto del secondo comma dell'art. 22 del d.P.R. 598/73. Disponendo che, ai fini dell'IRPEG a carico delle società e degli enti non residenti, si tiene conto, per i redditi di impresa, « anche delle plusvalenze e delle minusvalenze dei beni destinati o comunque relativi alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato, ancorché non conseguite attraverso le stabili organizzazioni », tale norma si riferisce, evidentemente, all'ipotesi in cui *esista* una stabile organizzazione e dispone che, in tal caso, al reddito (di impresa) dell'organizzazione si devono aggiungere o sottrarre le plusvalenze o le minusvalenze, anche se realizzate al di fuori dell'ambito operativo dell'organizzazione stessa. Non si riconosce, perciò, alcuna rilevanza a ipotetici redditi d'impresa prodotti in Italia senza stabile organizzazione. Al contrario, anzi, si riconosce una rilevanza ancor più ampia della stabile organizzazione esistente in Italia, confermando, così, il carattere essenziale e imprescindibile di questo presupposto perché si possa, comunque, parlare di reddito d'impresa.

Del resto, la stessa difesa avversaria riconosce che, in mancanza di una stabile organizzazione in Italia di un'impresa non residente, non possono sfuggire all'imposizione le componenti di reddito conseguite nel territorio dello Stato se queste, autonomamente considerate, presentino le caratteristiche per essere inquadrate in categorie reddituali diverse da quella del reddito di impresa e se sussistano i requisiti di territorialità di cui all'art. 19.

Orbene, il reddito da *royalties* possiede, appunto, queste caratteristiche. Esso, infatti, autonomamente considerato, si inquadra perfettamente in categorie reddituali diverse da quella del reddito di impresa (reddito di lavoro autonomo, per le persone fisiche; « redditi diversi », per le persone giuridiche). In presenza dei requisiti di territorialità di cui all'art. 19, non ne può essere negata, perciò, l'imponibilità, anche in base ai principi affermati dalla difesa avversaria.

Gli argomenti che suffragano questa conclusione sono già stati da noi esposti nei precedenti scritti difensivi. Ci limitiamo a ribadire, in questa sede, due considerazioni, che appaiono di particolare rilievo:

a) anzitutto, sembra evidente che l'esclusione di una tassazione autonoma dei singoli ricavi dell'impresa si può giustificare soltanto in funzione della tassazione, in sua vece, dell'utile netto complessivo. Non avrebbe senso, invece, una esclusione della tassazione autonoma che restasse fine a se stessa, esulando del tutto l'utile netto complessivo dalla sfera di applicazione del nostro ordinamento tributario. L'impresa, cioè, se assume rilevanza fiscale, la deve assumere in ambedue le direzioni: dell'esclusione della qualifica di redditi tassabili dei singoli ricavi e dell'assoggettamento effettivo alla tassazione dell'utile netto complessivo. Non è concepibile invece una rilevanza fiscale dell'impresa a senso unico, e cioè soltanto al fine di escludere la tassazione dei ricavi, senza sostituire ad essa quella dell'utile netto;

b) in secondo luogo, è chiaramente inconcepibile una attività di accertamento della Finanza volta a stabilire se un reddito conseguito in Italia da un non residente si ricolleggi, in qualche modo, ad un'attività imprenditoriale totalmente svolta all'estero. La mancanza di ogni strumento di obiettiva verifica conferma la totale irrilevanza del nesso fra reddito conseguito in Italia e attività imprenditoriale svolta all'estero. La legge, cioè, non appresta procedimenti di accertamento (che sono, invece, rigorosamente previsti dalle convenzioni particolari stipulate con determinati Stati per evitare doppie imposizioni) perché ciò che dovrebbe accertarsi non ha, in realtà, alcuna influenza sulla tassazione.

E che questo principio, sia chiaramente espresso dall'art. 44 del d.P.R. 597/73 a proposito dei redditi di capitale non significa certo, come vorrebbe la difesa della Textron, che per i redditi appartenenti ad altre categorie possa valere il principio opposto, trattandosi, al contrario, dell'espressione di una regola generale, la cui *ratio* si estende incontestabilmente all'intero campo dei redditi tassabili.

Anche le altre obiezioni mosse dalle difese avversarie alle conclusioni raggiunte non colgono nel segno. In particolare, appare infondato il tentativo della difesa della Michelin di qualificare come « oggettivamente commerciale » (e quindi idonea a dar luogo *sempre* ad un reddito d'impresa) l'attività consistente nella concessione di permessi di sfruttamento di brevetti, marchi, ecc. In realtà, di reddito d'impresa si può parlare soltanto ove esista un'esercizio *per professione abituale* di attività commerciali (art. 51 d.P.R. 597/73), ed è appunto questo elemento unificante della professionalità che, nel caso dei non residenti, non può assumere rilevanza (e non può neanche essere accertato), a meno che non si traduca nella creazione, in Italia, di una stabile organizzazione imprenditoriale. È da

È senz'altro da escludere, perciò, che in tema di IRPEG possa giustificarsi una soluzione diversa da quella già raggiunta per l'ILOR.

Come abbiamo detto, il punto decisivo è rappresentato dalla determinazione dei presupposti necessari perché possa configurarsi un reddito d'impresa.

L'art. 51 del d.P.R. 597/73, dopo aver definito il reddito d'impresa come quello che deriva dall'esercizio di imprese commerciali, precisa che « per esercizio di imprese commerciali si intende l'esercizio per professione abituale, ancorché non esclusiva, delle attività commerciali di cui all'articolo 2195 del codice civile anche se non organizzate in forma di impresa. Le attività di prestazione di servizi a terzi, che non rientrano nell'art. 2195 del codice civile, si considerano commerciali se organizzate in forma di impresa ».

L'art. 19, n. 6, dispone, poi, che « si considerano prodotti nel territorio dello Stato, ai fini dell'applicazione dell'imposta nei confronti dei non residenti: ... i redditi di impresa derivanti da attività esercitate nel territorio dello Stato mediante stabili organizzazioni ».

Dal combinato disposto di queste due norme risulta chiaramente che i non residenti possono considerarsi titolari di un reddito d'impresa soltanto se svolgano in Italia un'attività commerciale mediante stabile organizzazione. In mancanza di questo presupposto, un'eventuale attività imprenditoriale svolta esclusivamente all'estero non potrebbe mai assumere alcuna rilevanza fiscale. Non può verificarsi, cioè, il tipico effetto della configurazione di un reddito d'impresa, ossia la perdita di ogni autonomia dei singoli ricavi inerenti all'impresa stessa e la confluenza di ogni elemento attivo (profitti) e di ogni elemento passivo (perdite) in un tutt'uno fiscalmente rilevante soltanto per l'*utile* netto che ne risulti (art. 52 del d.P.R. 597/73).

Questo è anche il senso delle norme contenute negli artt. 2, n. 21, e 3, n. 9, della legge 9 ottobre 1971, n. 825. Stabilendo, infatti, che, nei confronti dei non residenti, si possono prendere in considerazione redditi di impresa (da tassare come tali) soltanto se si tratti di redditi prodotti mediante una stabile organizzazione nel territorio dello Stato, queste disposizioni intendono, infatti, limitare alla sola ipotesi in cui esista la stabile organizzazione la possibilità che i vari ricavi conseguiti in Italia dal non residente perdano la loro autonomia fiscale e vengano in considerazione soltanto per determinare un eventuale utile netto complessivo. Nell'ipotesi opposta, invece, deve escludersi che quegli stessi ricavi, in assenza di una stabile organizzazione imprenditoriale in Italia, possano ugualmente scomparire come cespiti autonomi e confluire in un unico reddito d'impresa estera, totalmente sottratto all'impero del nostro ordinamento tributario.

l'IRPEG. Al paragrafo 6 si afferma soltanto che, mentre per l'ILOR è sufficiente far leva sull'art. 4, n. 2, della legge di delega per giungere alla conclusione della tassabilità delle *royalties* corrisposte a società non residenti, per l'IRPEG si può giungere alla stessa conclusione soltanto attraverso un passaggio obbligato, e cioè attraverso la dimostrazione che la configurazione di un « reddito di impresa » presuppone l'effettivo esercizio di un'attività imprenditoriale *nel territorio dello Stato*.

È questa, dunque, l'indagine che si deve affrontare in questa sede. E non v'è dubbio che essa risulta estremamente facilitata dalla rigorosa puntualizzazione dei principi generali operata dalla stessa sentenza numero 3931/81.

Innanzitutto va ricordato che, come chiaramente si dice nella citata pronuncia (par. 2), il problema si pone in termini estremamente precisi: o si giunge, in via di interpretazione adeguatrice, all'affermazione della tassabilità delle *royalties* nelle ipotesi in considerazione, ovvero sorgono insormontabili questioni di legittimità costituzionale. E ciò non soltanto con riguardo all'eccesso di delega (che, per l'IRPEG, potrebbe apparire meno evidente, mancando una norma chiara e tassativa come l'art. 4, n. 2, della legge di delega, dettato per l'ILOR), ma anche con riguardo al fondamentale principio dell'art. 3 Cost., posto che la soluzione interpretativa dell'intassabilità presterebbe inevitabilmente il fianco a censure di irragionevolezza, « non trovando giustificazione di sorta la discriminazione fra il trattamento riservato al percettore di *royalties* che sia persona fisica residente all'estero e quello di cui si può giovare il percettore che sia impresa commerciale non avente sede né stabile organizzazione in Italia. Non varrebbe obiettare che adeguato elemento differenziale sarebbe appunto la qualità del soggetto, poiché nel quadro della relativa disciplina appare prevalente la considerazione oggettiva del reddito piuttosto che quella soggettiva del destinatario della *solutio*. Né la giustificazione potrebbe rinvenirsi nell'intento di evitare la doppia tassazione, che ha una sua ragion d'essere quando si abbia di mira l'intero reddito d'impresa, ma non quando viene in considerazione la singola componente prodotta in Italia; e che è problema in principio da affrontare e risolvere — come in effetti accade — mediante la stipulazione di convenzioni internazionali bilaterali o multilaterali » (sent. n. 3931/81, par. 8).

Non può revocarsi in dubbio, perciò, che anche in tema di IRPEG la soluzione della tassabilità è imposta dal fondamentale canone interpretativo dell'adeguamento ai principi costituzionali.

D'altra parte, come abbiamo già detto, la stessa soluzione è univocamente e necessariamente imposta anche dal sistema, e, in particolare, dalla disposizione sulle ritenute di cui al secondo comma dell'art. 25 del d.P.R. n. 600/73 (che non avrebbe, altrimenti, alcun senso).

comprensivo. Per le *royalties*, in particolare, è palese che la loro origine va ravvisata in un atto negoziale, in un *contratto* concernente lo sfruttamento di un determinato bene immateriale. Se ed in quanto tale sfruttamento debba avvenire in Italia, e presupponga, quindi, la protezione che l'ordinamento italiano offre al bene immateriale di cui si tratta, deve necessariamente riconoscersi che le *royalties* derivano da un'attività (il contratto) *concernente beni che si trovano nel territorio dello Stato*. Ad esse, perciò, non può non applicarsi l'art. 19, n. 6.

Né, certo, può valere, in contrario, l'argomento che si vorrebbe trarre dall'art. 31 del d.P.R. 30 dicembre 1980, n. 897 (se il legislatore — si dice — ha introdotto un *nuovo* criterio di localizzazione, applicabile alle *royalties*, accanto a quello di cui al n. 6 dell'art. 19, ciò significa che quest'ultimo criterio non riguardava prima, come non riguarda oggi, le *royalties*). È chiaro, infatti, che il nuovo n. 9 dell'art. 19, introdotto dal d.P.R. 897/80, non ha fatto altro che enucleare un'ipotesi (quella delle *royalties* e dei corrispettivi per l'uso di cose materiali) prima compresa nella categoria più ampia del n. 6. Nulla di strano, perciò, che le *royalties*, prima del d.P.R. 897/80, fossero comprese nell'ambito di applicazione del n. 6 e che oggi, invece, non vi siano comprese più, per esser stata introdotta un'apposita categoria ad esse specificamente riferita.

Non ha rilevanza, infine, l'osservazione secondo cui le *royalties* si riferiscono, non solo allo sfruttamento di brevetti, marchi e diritti d'autore, ma anche all'utilizzazione del c.d. « Know-how », e cioè delle informazioni relative a processi, formule ed esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico. Non v'è dubbio, infatti, che nell'ampia categoria dei beni immateriali possano rientrare anche queste utilità, che, se non ricevono la tutela specifica dei diritti di brevetto o di marchio, formano ugualmente oggetto di protezione da parte dell'ordinamento attraverso le disposizioni generali sulla concorrenza, nonché attraverso la piena garanzia del carattere vincolante degli accordi contrattuali ad esse relativi. E ciò è tanto vero che l'art. 69 del d.P.R. 597/73, accanto ai diritti di brevetto, ai diritti di utilizzazione di opere dell'ingegno e ai diritti di utilizzazione dei marchi, fa espressa menzione anche dei « *diritti di utilizzazione di processi, formule e simili* », nonché dei « *diritti di utilizzazione di informazioni relative ad esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico* ». Si desume chiaramente da questa norma che, agli effetti tributari, anche in questo caso si deve correttamente parlare di beni immateriali. Con tutte le conseguenze, in tema di applicazione degli artt. 77 e 19, n. 6, che esattamente ne ha già tratto la sentenza n. 3931/81.

Passando, ora, all'IRPEG, va subito avvertito che non è affatto vero che la sentenza n. 3931/81 abbia affermato la « non conciliabilità » delle argomentazioni accolte in tema di ILOR con la diversa normativa del-

avendo esclusivo riguardo alle obiettive caratteristiche della fonte produttiva del reddito in considerazione.

Così, trattandosi di *royalties* pagate per lo sfruttamento in Italia di beni immateriali, la localizzazione del reddito nel territorio dello Stato non può essere negata, dato che la sua fonte produttiva consiste in una attività (concessione di sfruttamento) concernente un bene ivi situato (art. 19, n. 6, d.P.R. 597/73). Non così, invece, per i compensi pagati all'estero per l'importazione di cose. In tal caso, infatti, si tratta di redditi da attività (commerciale) svolta all'estero e non concernente lo sfruttamento di beni siti in Italia. La tentata dimostrazione « *per absurdum* » dell'insostenibilità della tesi accolta dalla sentenza 3931/81 viene, perciò, a mancare di ogni base.

Quanto, poi, all'inquadramento delle *royalties* fra i « redditi diversi » (categoria E dell'art. 6 del d.P.R. 597/1973) e, in particolare, fra i redditi costituiti dai corrispettivi per la concessione in uso di beni diversi dagli immobili (art. 77, secondo comma), la debolezza delle obiezioni mosse dalla decisione 20 novembre 1981, n. 8782, delle Sezioni Unite della Commissione Tributaria Centrale appare di tutta evidenza. L'interpretazione restrittiva dell'art. 77 (che si vorrebbe riferire ai soli beni materiali) non può, infatti, assolutamente reggere. In mancanza di univoche indicazioni testuali, l'espressione « beni », in conformità con la *ratio* della norma, deve necessariamente assumersi nella sua massima latitudine di significato, come già ha esaurientemente dimostrato la sentenza n. 3931/81.

Ma, prima ancora, ciò che va sottolineato è la totale inconcludenza dell'argomento. Anche a voler ammettere, infatti, che i redditi derivanti dalla concessione dello sfruttamento in Italia di beni immateriali non rientrino fra quelli contemplati dall'art. 77 del d.P.R. 597/73, essi rientrerebbero ugualmente nella categoria dei « redditi diversi » in virtù dell'art. 80, che vi comprende « ogni altro reddito diverso da quelli espressamente considerati dalle disposizioni del presente decreto ». In ogni caso, perciò, dovrebbe trovare applicazione il criterio di localizzazione di cui all'art. 19, n. 6, che si riferisce, appunto, a *tutti* i « redditi diversi di cui al titolo VI ».

Tenta di negarlo la difesa avversaria, secondo la quale l'art. 19, n. 6, prenderebbe in considerazione, non tutti i redditi diversi, ma solo quelli che derivano da un'attività (o svolta nel territorio dello Stato o relativa a beni che si trovino nel territorio stesso). Le *royalties* non trarrebbero la loro origine da « attività » di sorta: ad esse, perciò, l'art. 19, n. 6, non potrebbe mai applicarsi.

È evidente, al contrario, che l'art. 19, n. 6, si riferisce proprio a *tutte* le fattispecie di redditi diversi contemplate nel titolo VI. In ogni caso, infatti, è ravvisabile, all'origine dei redditi di questo tipo, un'attività, intesa questa espressione, come dev'essere intesa, nel senso più lato e

ragione che, agli effetti dell'applicazione dell'art. 19 del d.P.R. 597/73, il reddito da *royalties* conseguito da società straniera senza stabile organizzazione in Italia non può considerarsi come « reddito di impresa ». Ad esso, quindi, non può applicarsi il criterio di localizzazione territoriale dettato dal n. 5 dell'art. 19. Il criterio applicabile deve, invece, essere un altro e, precisamente, come ha ampiamente dimostrato la sentenza numero 3931/81, quello dettato dal n. 6 dell'art. 19 per i « redditi diversi di cui al titolo VI ».

Passando, ora, agli argomenti che riguardano più specificamente i ricorsi in tema di ILOR, appare evidente come le numerose critiche mosse dalle agguerrite difese avversarie alla sentenza n. 3931/81 non ne scalfiscano affatto il solido fondamento.

Non centrano il bersaglio, in particolare, le obiezioni mosse all'interpretazione accolta da codesta Corte dell'art. 4, n. 2, della legge di delega (« Nei confronti dei soggetti di cui al n. 9 dell'art. 3 l'imposta (ILOR) è applicata al reddito complessivo ivi indicato o ai singoli redditi prodotti nel territorio dello Stato secondo che detti soggetti abbiano o non abbiano una stabile organizzazione nel territorio stesso »).

Secondo l'esatta ricostruzione della sentenza 3931/81, questa norma viene in considerazione ai fini dell'individuazione dell'*oggetto* della tassazione ILOR. Ove si tratti di enti costituiti all'estero e sforniti di stabile organizzazione in Italia, tale oggetto va identificato, non nel reddito complessivo netto, ma nei singoli redditi isolatamente considerati. Non è consentito, perciò, istituire alcun parallelismo fra questa tassazione dei *singoli redditi isolati* ai fini dell'ILOR e la delimitazione che la legge opera delle componenti del *reddito complessivo* imponibile dei c.d. enti non commerciali ai fini dell'IRPEG. Anche per gli enti non commerciali, infatti, l'IRPEG si applica sempre al *reddito complessivo* (art. 19 d.P.R. 598/73), anche se a comporre tale reddito concorrono soltanto alcune componenti. L'ILOR, invece, nell'ipotesi considerata, si applica ai singoli redditi isolatamente considerati e non unificati in un unico reddito complessivo.

Cadono, perciò, tutte le illazioni che dal preteso parallelismo si vorrebbero trarre e, in particolare, cade la pretesa di limitare ai soli enti non commerciali la tassazione ILOR riferita ai singoli redditi.

L'art. 4, n. 2, non consente distinzioni di sorta: sia per le società che per gli enti non commerciali, in assenza di stabile organizzazione in Italia, deve trovare attuazione la tassazione separata di *tutti* i singoli redditi prodotti in Italia. Ciò significa che non può assumere alcuna rilevanza l'eventuale inerenza della fonte produttiva di un determinato reddito ad una più complessa attività d'impresa svolta all'estero. Occorre, invece, per ogni singolo reddito, isolatamente considerato e sganciato da ogni riferimento a eventuali imprese estere, stabilire se si verifichino i presupposti dettati dalla legge perché esso possa considerarsi prodotto nel territorio dello Stato. E tale verifica, ovviamente, non può che operarsi

trale nella decisione del 6 marzo 1980, n. 2190, secondo la quale la ritenuta a carico delle società e delle imprese straniere dovrebbe operarsi soltanto nel caso in cui sussista una stabile organizzazione in Italia. La chiara lettera della disposizione dimostra che, proprio al contrario, la ritenuta è *esclusa* nel caso in cui sussista la stabile organizzazione, mentre è dovuta nel caso in cui la stabile organizzazione non vi sia, anche se si tratti di « prestazioni effettuate nell'esercizio di imprese ».

Sgomberato, dunque, il campo da questi equivoci, emerge chiaramente dal capoverso dell'art. 25 che, per quanto qui interessa, devono essere *sempre* assoggettate alla ritenuta le *royalties* corrisposte a società straniere prive di stabile organizzazione in Italia.

A questo punto, è chiaro che non vale trincerarsi dietro l'ovvia constatazione che l'art. 25 è norma di riscossione e non di tassazione. Non vi può esser dubbio, infatti, che la coerenza del sistema esclude in maniera assoluta l'ipotesi che possa sussistere una norma di riscossione del tutto svincolata dalle disposizioni che precisano e delimitano il debito d'imposta che si tratta di riscuotere. Sarebbe assurdo, cioè, supporre che, nell'ambito di uno stesso sistema fiscale, possano coesistere una norma sostanziale che esenti dalla tassazione un certo reddito ed una norma procedurale che assoggetti quello stesso reddito ad una ritenuta (che dovrebbe immancabilmente essere ogni volta restituita per difetto di materia tassabile).

Se, dunque, le *royalties* corrisposte a società estere senza stabile organizzazione in Italia sono sempre assoggettate a ritenuta, ciò significa necessariamente che le *royalties* stesse non possono sfuggire all'imposizione agli effetti dell'IRPEG e dell'ILOR. Non v'è assolutamente altra possibilità di garantire la necessaria coerenza e completezza del sistema.

Ma non basta. L'art. 25, secondo comma, non si limita a vincolare l'interprete alla conclusione *obbligata* della tassabilità in IRPEG e in ILOR delle *royalties* pagate a società estere senza stabile organizzazione in Italia, ma indica anche chiaramente quale sia la strada per giungere a tale conclusione. La norma, infatti, sanziona chiaramente il principio dell'assoluta *irrelevanza*, per il nostro ordinamento tributario, dello svolgimento di attività di impresa all'estero. Soltanto se l'impresa viene esercitata mediante una stabile organizzazione in Italia, le *royalties* pagate per prestazioni ad essa inerenti vengono a configurarsi come semplici componenti attive da tenersi a calcolo per la determinazione dell'utile netto tassabile, e, naturalmente, viene meno la loro assoggettabilità a ritenute (escluse per tutti i profitti lordi d'impresa). Ma se, invece, non ricorre questa essenziale condizione, il reddito isolato da *royalties* resta del tutto autonomo e deve esser preso in considerazione come tale, e non come parte di un reddito complessivo d'impresa conseguito all'estero. È appunto perciò che la ritenuta, in questo caso, trova applicazione; ed è per la stessa

testi a sorreggere una piana conclusione nel senso auspicato dall'amministrazione finanziaria » (par. 2).

Il d.P.R. 897/80 ha, dunque, contenuto certamente innovativo, ma mira pur sempre a realizzare, per altra via, quegli stessi principi, fissati dalla legge di delega, ai quali si era doverosamente ispirata anche la normativa preesistente. Va perciò, senz'altro esclusa, in assenza di qualunque indicazione in senso contrario, l'ipotesi che fra la nuova e la vecchia disciplina sussistano divergenze di fondo quanto alla delimitazione dell'area della tassabilità delle *royalties*. Al contrario, dalla nuova, più chiara disciplina devono desumersi decisivi argomenti interpretativi per superare anche le oscurità della vecchia disciplina. L'una e l'altra, in definitiva, deve ritenersi che assoggettino a tassazione tutte le *royalties* percepite dai non residenti. Ciò che cambia, nei due casi, sono soltanto le modalità tecniche attraverso le quali tale tassazione viene realizzata.

Altrettanto decisivi sono, a nostro avviso, gli argomenti di carattere sistematico desumibili dall'art. 25, secondo comma, del d.P.R. 600/73 nella sua formulazione originaria.

La sentenza n. 3931/81 della prima Sezione ha, per la verità, alquanto sottovalutato tali argomenti, evidentemente ritenendo più che sufficienti gli altri elementi interpretativi da essa stessa sviluppati. Sembra opportuno, tuttavia, tornare brevemente sul punto, non potendosi assolutamente disconoscere la forza probante degli elementi che emergono dalla considerazione complessiva del sistema.

Il secondo comma (originario) dell'art. 25 contiene due precetti:

a) il primo dispone una ritenuta sulle *royalties* (oltre che su altri compensi) pagate a soggetti residenti all'estero, *anche se esse rappresentino il corrispettivo di prestazioni effettuate nell'esercizio di impresa;*

b) il secondo introduce un'eccezione, escludendo dall'obbligo della ritenuta le *royalties* corrisposte a *stabili organizzazioni in Italia di enti e società non residenti.*

È ben chiaro, anzitutto, che la ritenuta contemplata da questo *secondo* comma, nonostante gli equivoci che possono nascere dalla rubrica dell'art. 25 (« *Ritenuta sui redditi di lavoro autonomo* ») e dal testo del *primo* comma, si applica anche alle *royalties* corrisposte a persone giuridiche non residenti. È testuale, infatti, il riferimento a « *enti e società non residenti* », che, se hanno una stabile organizzazione in Italia, non subiscono la ritenuta, mentre la subiscono se non dispongono di un'organizzazione di questo tipo. E ciò significa, evidentemente, che la ritenuta del secondo comma non si riferisce soltanto all'IRPEF, ma anche all'IRPEG e all'ILOR.

In secondo luogo, è ancor più evidente che non può assolutamente reggere la lettura della norma tentata dalla Commissione Tributaria Cen-

*Ai fini dell'indennità di espropriazione dei terreni destinati a sede della seconda Università di Roma il valore agricolo di mercato va determinato con riguardo al tipo e alle condizioni vegetative delle colture esistenti al momento dell'entrata in vigore della legge 22 novembre 1972, n. 771, contenente dichiarazione di p.u. (2)*

*La controversia sul diritto al raddoppio dell'indennità di esproprio spettante al proprietario del quale l'espropriante contesti la qualità di diretto coltivatore del fondo appartiene allo stesso giudice competente a conoscere dell'opposizione a stima (nella specie, al collegio arbitrale, presso la Corte d'appello, per la determinazione dell'indennità di esproprio in esecuzione del piano regolatore di Roma) (3).*

(omissis) Con il primo mezzo l'Università ricorrente, denunciando violazione e falsa applicazione dell'art. 2, commi 6 e 7, della legge 22 novembre 1972, n. 771, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza nella parte relativa ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio. In particolare, sostiene che quando ricorrono i presupposti per l'applicazione del comma 7 dell'art. 2 della legge n. 771 del 1972, quando cioè si debba riconoscere al proprietario diretto coltivatore o al terzo coltivatore (fittavolo, mezzadro, colono o compartecipante) un'indennità aggiuntiva, l'immobile espropriato, ai fini dell'indennizzo ex comma 6 del citato art. 2 della legge n. 771 del 1972, non debba venir in considerazione per il suo intero valore di mercato, ma da questo debba esser detratto il valore corrispondente all'uso del fondo come elemento dell'azienda.

La censura è infondata.

Giova premettere che, per l'art. 12 delle cosiddette preleggi, nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto

---

da coltivatori diretti. Per vero, proprio la presenza del colono, fittavolo, mezzadro o di altra figura di coltivatore diretto cui spetti un diritto personale di godimento sul fondo, utilizzato come elemento dell'impresa diretto-coltivatrice, induce a ritenere che in una libera contrattazione di compravendita del terreno il proprietario riuscirebbe a spuntare un prezzo inferiore, e non di poco, al prezzo che l'immobile avrebbe avuto sul mercato se libero da contratti agrari. In altri termini, la necessità di parificare l'indennità di espropriazione al valore di mercato — e non, si badi, al valore agricolo « medio », com'è per la legge 22 ottobre 1971, n. 865 — comporta che non possa prescindersi in via logica dall'apprezzamento di tutti i fattori capaci di influire, per solito negativamente, sulle quotazioni del bene, certo essendo, come la comune esperienza testimonia, che un eventuale acquirente non sarebbe disposto a pagare lo stesso prezzo per il terreno quando questo, anziché libero, sia condotto in fitto da un colono.

(3) La massima è volutamente formulata in termini generali giacché, in effetti, il principio di diritto affermato sembrerebbe trascendere il caso con-

palese dal significato proprio delle parole secondo la loro connessione (elemento letterale), e dalla intenzione del legislatore (elemento logico), ossia dalla ragion d'essere della norma. La quale si sostanzia, più che nel motivo contingente che possa averla occasionata (*occasio legis*), nello scopo, cioè nella considerazione del bisogno sociale al cui soddisfacimento la norma stessa è volta.

Ora, è ben vero che ogni interpretazione deve fondarsi, necessariamente e sempre, sulle regole che governano la parola e su quelle del pensiero, giacchè la legge non è una lettera morta, ma ha un contenuto spirituale; e che, pertanto, l'interpretazione deve essere a un tempo letterale e logica. Ciò non toglie, tuttavia, che essa debba procedere dal criterio letterale; e solo quando il significato proprio delle parole secondo la loro connessione non sia già tanto chiaro e univoco da rifiutare una diversa e contrastante interpretazione, ricorrere al criterio logico: ciò al fine di individuare, attraverso una congrua valutazione del fondamento della norma, la precisa « intenzione del legislatore », non trasparendo essa della lettera della legge.

Nel caso in esame, come già rilevato dalla sentenza impugnata, il dato normativo è indiscutibilmente chiaro, nel senso di stabilire che l'indennità aggiuntiva ex comma 7 dell'art. 2, quando dovuta, sia pari all'indennità di espropriazione così come determinata ai sensi del precedente comma 6, ossia « in base al valore agricolo di mercato corrispondente alla coltura praticata nel terreno da espropriare (*omissis*) ». Nessuna detrazione dall'indennità di esproprio così come calcolata a tenore del comma 6 è prevista quando debbasi far luogo all'applicazione del successivo comma 7. Onde la necessità di una detrazione siffatta (che, come si pretende dalla ricorrente, dovrebbe avere per oggetto il valore corrispondente

---

creto per estendersi, in generale, alle ipotesi di sistemi indennitari ispirati al criterio della « doppia indennità » (com'è nella legge 22 ottobre 1971, n. 865, le cui disposizioni in tema d'indennità aggiuntiva non sono rimaste coinvolte nella recente dichiarazione d'incostituzionalità di cui alla sentenza 19 luglio 1983, n. 223).

Pare, tuttavia, di poter esprimere qualche riserva sulla soluzione adottata, e proprio con riguardo alla rilevata portata generale da attribuirsi al principio affermato nella sentenza, della quale va condiviso certamente il rilievo concernente la natura non impugnatoria del giudizio d'opposizione a stima (secondo quanto già osservato in altre occasioni: v. in questa *Rassegna*, 1982, I, 96, in nota a Cass., S.U., 3 novembre 1981, n. 5793), ma non la conseguenza trattane nel senso che il giudice dell'opposizione all'indennità sia necessariamente competente a conoscere anche delle questioni non riguardanti il *quantum* dell'indennità. E le maggiori perplessità derivano dalla considerazione che nei casi, come quelli regolati dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865, in cui l'opposizione alla indennità sia devoluta alla cognizione della Corte d'appello, le questioni, non sempre lineari, sulla qualità richiesta per la corresponsione dell'indennità aggiuntiva

all'uso del fondo quale elemento dell'azienda) non potrebbe essere ritenuta dall'interprete senza che egli stesso si faccia legislatore e ne travalichi l'intenzione; che è chiarissima, dovendo essere ravvisata nell'esigenza di offrire all'interprete medesimo un criterio di stima di agevole e sicura applicazione, quale quello che l'indennità aggiuntiva, quando dovuta, sia pari all'indennità di esproprio, e che, pertanto, questa debba essere determinata nella sua misura indipendentemente dall'eventuale diritto a quella.

Con il secondo mezzo l'Università ricorrente, denunciando violazione dell'art. 2, comma 6, della legge 22 novembre 1972, n. 771, in relazione all'art. 360, n. 3, cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza anche qui nella parte relativa ai criteri di determinazione dell'indennità di esproprio; in particolare, con riguardo al momento di riferimento per accertare lo stato della coltura, se, cioè, sia in fase di produttività costante o di produttività decrescente, nel quale ultimo caso, come ritenuto dalla sentenza medesima, il valore di 2.500 lire a mq. dovrebbe essere ridotto del quindici per cento.

Sostiene che il Collegio Arbitrale, dopo essersi correttamente posto il problema se si dovesse tener conto dello stato vegetativo in atto al momento dell'entrata in vigore della legge ovvero dello stato vegetativo che la coltura esistente alla data di entrata in vigore della legge avesse presentato al momento dell'espropriazione, lo avrebbe erroneamente risolto nel primo senso, trascurando in tal modo di distinguere tra valore connesso alla destinazione a un certo tipo di coltura e valore derivante dal suo stato di produttività, da rilevare — il primo — in base alla coltura in atto all'entrata in vigore della legge, e il secondo in relazione allo

---

verrebbero a perdere un grado di giudizio, in base al principio affermato dalla sentenza in rassegna: conclusione — certo — perfettamente ammissibile, ma bisognevole di più adeguato supporto nelle norme positive, quale non sembrerebbe ravvisabile nelle disposizioni (come l'art. 19 della citata legge 22 ottobre 1981, n. 865) attributive di speciale competenza, in deroga alle regole comuni, per la risoluzione delle sole questioni relative alla determinazione (della misura) dell'indennità. In ultima analisi, le norme (come il citato art. 19) che devolvono le controversie sull'indennità a un giudice diverso da quello che sarebbe competente secondo le ordinarie regole processuali sono chiaramente eccezionali e da interpretare, perciò, in maniera restrittiva. Epperò, sempre che sia esatta la premessa relativa alla portata generale del principio affermato, sembra che nei casi di liquidazione dell'indennità in base alle norme della legge n. 865/1971 più specifici motivi di riserva, circa l'estensione della competenza della Corte d'appello alle controversie non strettamente concernenti il *quantum* dell'indennità, possano desumersi dalla formulazione dell'art. 20 della legge medesima (che, in tema di indennità di occupazione temporanea, inequivoca-

stato vegetativo esistente nel momento dello esproprio, ciò in conformità del principio secondo cui l'indennità va rapportata al valore del bene alla data dell'esproprio.

Anche tale censura è infondata.

Come ha esattamente osservato il Collegio Arbitrale, l'assunto dell'attuale ricorrente trova un ostacolo insuperabile nella stessa norma (art. 2, comma 6, della legge), del seguente tenore: « La indennità di espropriazione è determinata in base al valore agricolo di mercato corrispondente alla coltura praticata nel terreno da espropriare *all'entrata in vigore della presente legge* ». Nella quale proposizione, per « valore della coltura praticata » deve intendersi quello rappresentativo non solo del tipo di destinazione agraria (vigneto, seminativo *et coetera*) e della specie e delle modalità di coltivazione (tipo di vigneto, impianto a tendone, a filare *et coetera*), ma altresì del grado di conservazione e dello stadio del ciclo vegetativo delle piante, anche questi elementi incidendo, e sensibilmente, assieme agli altri sull'indice di redditività, presente e futura, del terreno e, quindi, del suo valore di mercato.

Non meno esatta è l'ulteriore osservazione svolta dalla sentenza impugnata, secondo la quale il sistema normativo previsto dalla legge n. 771 del 1972 (e, per quanto in essa non specificamente disciplinato, dalla legge generale sulle espropriazioni 25 giugno 1865, n. 2539, all'epoca vigente) imponeva di tener presente quale fosse lo stato di consistenza del bene in esproprio alla data di entrata in vigore della legge speciale, nella quale era insita la dichiarazione della pubblica utilità dell'opera. Ciò all'evidente fine — diversamente non raggiungibile — di escludere dal calcolo dell'indennità, oltre agli aumenti di valore derivanti dalla esecuzione dell'opera stessa e dalle modificazioni introdotte dal piano regolatore che la prevedeva, anche le migliorie, le trasformazioni e gli investimenti intesi al

---

mente limita la competenza della Corte d'appello alle domande proposte « contro la determinazione dell'indennità », nonché da una riflessione sui compiti rimessi alla Corte d'appello nel sistema originariamente delineato dalla legge 22 ottobre 1971 n. 865 (e poi alteratosi per effetto delle modifiche apportate all'art. 15 con la legge n. 10/1977). Invero, fino alla novella del 1977, non v'era modo di pervenire, neppure in sede giudiziale, ad una determinazione dell'indennità aderente al concreto valore agricolo del terreno (com'è ora consentito), sì che il compito della Corte d'appello si riduceva, in sostanza, ad una sorta di sindacato di legittimità sui criteri di stima e sulla applicazione, nel caso concreto, di predeterminati valori agricoli medi.

Tale rilievo, illuminando la ratio della disposizione, conferma a quel che sembra il carattere eccezionale della competenza attribuita alla Corte d'appello e consente, al tempo stesso, di dubitare che il legislatore abbia inteso derogare al principio del doppio grado anche per le controversie non riguardanti la sola misura dell'indennità.

conseguimento di un'indennità maggiore (art. 43 della legge n. 2359 del 1865). Ma anche al fine — che al pari del primo, cui è correlativo, si deve essere posto all'attenzione del legislatore come bisogno sociale da soddisfare — di non lasciare a carico dei soggetti espropriati il detrimento derivante dal degrado dei loro impianti viticoli nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge e la pronuncia dell'espropriazione, dato che ogni spesa mirante a porre rimedio, eventualmente mediante rinnovazione dei vitigni, all'inviechiamento delle piante sarebbe caduta nell'ambito della presunzione di cui al già citato art. 43 della legge n. 2359 del 1865.

Con il terzo mezzo l'Università ricorrente, denunciando violazione dell'art. 2, comma 12, della legge 22 novembre 1972, n. 771, e difetto di giurisdizione, in relazione all'art. 360, n. 1 e 3, cod. proc. civ., censura l'impugnata sentenza per avere il Collegio Arbitrale ritenuto la propria competenza giurisdizionale a conoscere del diritto della attuale resistente al raddoppio dell'indennità, nonostante avesse escluso che, per effetto del riconoscimento dell'indennità aggiuntiva, quella di esproprio dovesse subire alcuna detrazione. Sostiene che, a seguito di tale esclusione, ove fosse stata contestata — come in effetti era avvenuto — la qualità di diretto coltivatore degli espropriati, l'applicazione del sistema indennitario previsto dai commi 6 e 7 dell'art. 2 della legge n. 771 del 1972 avrebbe dato luogo a due distinti tipi di controversie: l'uno, relativo alla misura dell'indennità, attribuito al Collegio Arbitrale competente a conoscere delle azioni di opposizione alla stima dell'Ufficio Tecnico Erariale, e l'altro concernente l'accertamento delle condizioni che giustificano il raddoppio, appartenente alla cognizione del giudice ordinario.

Anche tale censura è infondata.

Devesi, invero, consentire con l'impugnata sentenza sul rilievo essere più conforme alla *ratio legis* che il giudizio denominato di opposizione alla stima dell'indennità non si configuri come una impugnazione in senso tecnico, ma rappresenti un ordinario procedimento di cognizione, nel quale sono destinate a confluire tutte le controversie relative al riconoscimento e alla determinazione della giusta indennità (diretta e aggiuntiva). Ciò non foss'altro che per ragioni di economia di giudizio, anche se la traduzione dell'intento legislativo nel dato normativo è stata attuata mediante rinvio alla legge n. 355 del 1932.

D'altra parte, il Collegio Arbitrale previsto dalla citata legge n. 355 del 1932, pur nella sua particolare composizione, che riflette la natura tecnica delle questioni in definitiva devoluteagli, è pur sempre presieduto da un magistrato, fornito della necessaria preparazione giuridica, onde devesi ritenere idoneo a risolvere anche le questioni di diritto sottese e strumentali alla determinazione della giusta indennità dovuta all'espropriato. (*omissis*)

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. I, 24 novembre 1983, n. 7027 - Pres. Sandulli - Rel. Sensale - P.M. Zema (concl. diff.) - Scimeni Anna ed altro (avv. Sangiorgi Paratore) c. Amministrazione Difesa (avv. Stato Vittoria).

**Espropriazione per p.u. - Occupazioni d'urgenza - Occupazioni per esecuzione di opere militari - Protrazione a tempo indeterminato - Risarcimento del danno - Spettanza.**

(artt. 73 e 76 l. 25 giugno 1865, n. 2359).

*Anche le occupazioni d'urgenza disposte per l'esecuzione di opere militari, alle quali ex art. 76 della legge fondamentale 25 giugno 1865 n. 2359 non si applica il termine di durata massima, possono tuttavia, se non seguite, entro ragionevole lasso di tempo, dal decreto di espropriazione o di asservimento, divenire illegittime; né l'esecuzione dell'opera pubblica ha l'effetto di legittimare l'operato dell'Amministrazione escludendo il diritto del proprietario al risarcimento dei danni per l'indefinito protrarsi dell'occupazione (1).*

(omissis). Con il primo motivo le ricorrenti denunciano il vizio d'insufficienza e di contraddittorietà della motivazione in cui sarebbe incorsa la Corte d'Appello di Palermo, ritenendo, da un lato, che l'occupazione militare, di carattere temporaneo, non può durare indefinitamente e non autorizza a sopprimere di fatto, senza indennizzo, il diritto di proprietà, e, dall'altro, che nel caso concreto l'occupazione temporanea (ma durata oltre venticinque anni) non fosse divenuta definitiva, senza peraltro indagare se non si fosse determinata una situazione di irreversibilità dello stato di occupazione, tale da far sorgere, a favore delle ricorrenti, il diritto al risarcimento del danno, costituito dal valore venale del bene occupato e non più restituibile.

La Corte d'appello, inoltre, non avrebbe considerato che, nella specie, la potenziale tutela del privato ipotizzata nella decisione impugnata (consistente nel provocare un provvedimento dell'Amministrazione militare che constati il venir meno delle condizioni legittimanti l'occupazione e per chiedere poi il risarcimento del danno) non poteva ricevere alcuna realiz-

(1) Cfr. Cass. 30 luglio 1964 n. 2187, in *Foro amm.*, 1964, I, 1, 574; Cass. 17 aprile 1976 n. 1345, in *Giust. civ.*, Rep. 1976, v. espropriazione per p.i., n. 148; Cass. 30 aprile 1981 n. 2644, in *Giust. civ.*, 1981, I, 1979; la sentenza che si pubblica trae dichiaratamente spunto anche dai principi generali in tema di occupazione illegittima di recente fissati da Cass. SS.UU. 16 febbraio 1983 n. 1464 (in questa *Rassegna*, 1983, I, 124).

zazione, vertendosi nella ipotesi inversa, nella quale le necessità originarie dell'occupazione permanevano e avevano determinato la irreversibilità dello stato di fatto, come si desumeva dalla circostanza che era stato richiesto ed emesso (sia pure illegittimamente) il decreto di espropriazione. Se avesse fatto tali considerazioni, la Corte del merito sarebbe dovuta pervenire alla conclusione che l'occupazione era divenuta definitiva e avrebbe dovuto accogliere la domanda di integrale risarcimento del danno, comprensivo del valore venale dell'immobile occupato.

Con il secondo motivo le ricorrenti ripropongono, in via subordinata, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 76 della legge 25 giugno 1865, n. 2359, nella parte in cui non stabilisce alcun limite di tempo alla occupazione, per contrasto con l'art. 42 Cost., che tutela la proprietà, sancendo che il titolare non può esserne privato senza un corrispondente indennizzo. Se, infatti, il comportamento della p.A. è legittimo, perché perdurano le esigenze poste a base dell'occupazione, l'art. 76 Cost., consentendo di occupare il bene di un privato per un tempo indeterminato (che potrebbe protrarsi all'infinito) senza la corresponsione di una indennità, sarebbe illegittimo, venendo a legalizzare la sostanziale sottrazione del bene.

Il ricorso — i cui motivi, manifestamente connessi tra loro, vanno esaminati congiuntamente — è fondato nei termini che saranno di seguito precisati.

Deve, innanzi tutto, rilevarsi che le attuali ricorrenti, dopo l'emanazione del decreto di espropriazione, con l'atto di citazione dinanzi al Tribunale di Palermo, ne dedussero la tardività ed, in conseguenza, affermarono il loro diritto ad essere risarcite dell'integrale danno derivante dalla occupazione (sull'implicito presupposto della definitività ed irreversibilità della stessa) e che, nell'atto d'appello contro la sentenza del Tribunale (la quale aveva riconosciuto la tardività del decreto di espropriazione, in quanto emanato oltre il termine stabilito nella dichiarazione di pubblica utilità, e, sul presupposto della legittimità dell'occupazione ai sensi dell'art. 76 della legge n. 2359 del 1865, che non stabilisce alcun termine per le occupazioni militari, aveva affermato il diritto delle istanti a un indennizzo corrispondente soltanto al mancato godimento del bene), dedussero, con specifico motivo di gravame, che la pronuncia del Tribunale non poteva essere limitata ad un aggiornamento dell'indennità temporanea, liquidata nel precedente giudizio dalla Corte d'Appello, ma doveva comprendere l'intero risarcimento per il valore capitale del terreno occupato.

Va, poi, precisato che, contrariamente a quanto sostenuto dalla difesa dell'Amministrazione nel corso della discussione orale, la Corte d'appello, nella sentenza impugnata, non ha rilevato il giudicato esterno sulla legittimità dell'occupazione, che si sarebbe formato con la sentenza della stessa

Corte, resa in data 16 dicembre 1972 nella diversa causa tra le stesse parti, instaurata prima dell'emanazione del decreto di espropriazione e avente ad oggetto l'occupazione del fondo per il periodo fino al 1972.

Dalla lettura della motivazione della decisione impugnata risulta evidente, infatti, che la sentenza della stessa Corte, resa il 16 dicembre 1972, viene richiamata (insieme alla sentenza, confermativa, di questa Corte ed alla sentenza delle Sezioni Unite n. 7 del 4 gennaio 1975 riguardante altra controversia ed altre parti) come precedente al quale la Corte d'appello ha inteso informarsi, facendone propria la motivazione, ma non già come giudicato esterno preclusivo dell'esame della controversia che la Corte d'appello ha, invece, autonomamente esaminato. Di ciò l'Amministrazione avrebbe potuto dolersi, ove lo avesse ritenuto, proponendo ricorso incidentale (salvo accertare la fondatezza della doglianza) ma non può in questa sede eccepire la formazione del giudicato esterno che, come è noto, è *res facti* sottratta all'indagine del giudice di legittimità.

Dai rilievi che precedono si delinea con sufficiente chiarezza l'oggetto della controversia. Come esattamente rilevano nella memoria le ricorrenti, qui non è affatto in discussione se l'occupazione di cui all'art. 76 della legge n. 2359 del 1865 debba essere sottoposta, oppure no, al termine biennale, essendo pacifico che questo limite non sussiste e che l'occupazione per esigenze militari può protrarsi anche oltre il biennio, fino a quando quelle esigenze — aventi necessariamente carattere temporaneo — persistono. Ma nulla osta a che una occupazione inizi e perduri legittimamente (con il diritto del proprietario del fondo ad essere indennizzato per il mancato godimento di esso) e diventi poi illegittima, per il venir meno delle esigenze che l'avevano determinata, oppure si consolidi come definitiva ed irreversibile, perché viene meno la temporaneità delle esigenze che avevano reso necessaria l'occupazione stessa o perché il bene occupato sia trasformato in un'opera militare che ne impedisca la restituzione: ipotesi, quest'ultima, in costanza della quale il proprietario del fondo ha diritto a conseguire il valore venale del bene del quale abbia perduto la disponibilità.

Non è privo di validità, in proposito, il rilievo delle ricorrenti che la tutela del proprietario del fondo occupato, se è in astratto configurabile quando siano venute meno le esigenze dell'occupazione (nel qual caso egli può provocare un provvedimento dell'Amministrazione militare che constati il venir meno delle condizioni legittimanti l'occupazione o un riconoscimento in tal senso derivante da comportamento inequivoco dell'Amministrazione o, infine, l'accertamento ad opera del giudice amministrativo della illegittimità del diniego dell'Amministrazione stessa di provvedere in proposito), non ha possibilità di realizzazione, per questa via, nell'ipotesi inversa, in cui le esigenze suddette, a seguito della definitiva e irreversibile utilizzazione del bene occupato, siano tali da rendere im-

possibile non solo la restituzione attuale del bene, ma la sua stessa astratta restituibilità.

In questo caso, se davvero non si vuole lasciare il proprietario del fondo privo di tutela ed esposto ad espropriazioni di fatto mascherate da occupazioni che si protraggono indefinitamente nel tempo in contrasto con la temporaneità delle esigenze che la determinarono, è necessario indagare — nell'ottica imposta da precisi precetti costituzionali — se una occupazione che si protragga per un tempo non compatibile ragionevolmente con il carattere temporaneo di essa non sia divenuta definitiva ed irreversibile, in modo che il proprietario possa ottenere, in luogo della non più possibile restituzione del bene in natura, l'equivalente pecuniario di esso.

A parte la nota giurisprudenza di questa Corte sulle conseguenze di una occupazione « temporanea » che sia divenuta irreversibile per la trasformazione in opera pubblica del bene occupato (per un generale riesame della relativa problematica, v. la sentenza delle Sezioni Unite n. 1464 del 16 febbraio 1983), non sono mancati, da parte di questa Corte, segnali nel senso suddetto, quando, in tema di occupazioni di urgenza disposte per l'esecuzione di opere militari (alle quali non è applicabile il termine biennale), non si è escluso che esse possano diventare illegittime se si protraggono per molti anni senza che sia pronunciato il decreto di espropriazione (sent. n. 2187/64); oppure quando si è ritenuto che, anche nel caso di occupazione di urgenza disposta per esigenze militari e non seguita, entro un ragionevole limite di tempo, dal decreto di espropriazione o di asservimento, l'esecuzione dell'opera pubblica ha l'effetto di rendere definitiva l'occupazione medesima ma non quello di legittimare l'opera dell'Amministrazione escludendo il diritto al risarcimento dei danni per l'infinito protrarsi dell'occupazione (sent. n. 1345/76); o, infine, quando, nell'ipotesi di realizzazione, sul suolo occupato, di una strada militare con finalità strategico-logistiche, se n'è ritenuta l'automatica ed inderogabile inclusione nel demanio militare, con la conseguenza che, se ciò sia avvenuto in difetto di un provvedimento traslativo della proprietà del suolo, deve riconoscersi al privato il diritto ad ottenere il risarcimento del danno (sent. n. 2644/81).

È evidente, perciò, che la Corte di appello, cui era stato specificamente dedotto che l'occupazione era divenuta definitiva ed irreversibile, non poteva limitarsi a riprodurre il principio, secondo il quale la occupazione di cui all'art. 76 della legge n. 2359 del 1865 non è sottoposta al termine di durata biennale, ma doveva condurre la sua indagine sulla eventuale irreversibilità dell'occupazione, che il lunghissimo tempo trascorso, in una alla circostanza dell'emanazione, sia pure illegittima, del decreto di espropriazione rendeva verosimile, tenuto conto che, come si era precisato nella sentenza n. 1213/77, l'art. 76 della legge n. 2359 del 1865,

pur non fissando alcun termine per le occupazioni militari, non autorizza tuttavia a sopprimere di fatto il diritto di proprietà senza la corresponsione di alcun indennizzo. Entro questi limiti il ricorso deve, quindi, essere accolto e la sentenza impugnata dev'essere cassata con rinvio alla Corte d'appello di Messina, perché riesamini la controversia in aderenza alla domanda di risarcimento, come effettivamente proposta, e tenendo conto dei rilievi che precedono. (*omissis*)

## GIURISPRUDENZA PENALE

CORTE DI CASSAZIONE, Sez. III penale, 24 novembre 1983, n. 1911 -  
Pres. Lavosi - Rel. Damasco - Ric. Bon - Parte civile Amministrazione  
del Tesoro (Avv. Stato Bruni).

**Reato - Reati valutari - Non sono reati fiscali - Convenzione Europea di  
Assistenza Giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 - Appli-  
cabilità.**

**Reato - Reati valutari - Documenti acquisiti in perquisizione domiciliare  
effettuata dalla magistratura elvetica su rogatoria di quella italiana  
ai sensi Convenzione Europea di Assistenza Giudiziaria in materia  
penale del 20 aprile 1959, in relazione a procedimento per reato di  
bancarotta - Utilizzazione in altro procedimento per reato valutario -  
Legittimità.**

*I reati valutari non sono reati fiscali. Pertanto, è ad essi applicabile  
la Convenzione Europea di Assistenza Giudiziaria in materia penale del  
20 aprile 1959 (1).*

*I documenti acquisiti a seguito di perquisizione domiciliare effettuata  
dalla magistratura elvetica su rogatoria di quella italiana ai sensi della  
Convenzione Europea di Assistenza Giudiziaria in materia penale firmata a  
Strasburgo il 20 aprile 1959 e in relazione a procedimento per reato di  
bancarotta, sono utilizzabili in altro processo per reato valutario.*

(omissis) Ritenuto in fatto:

— che, con sentenza del 15 marzo 1979, il Tribunale di Venezia dichiara Bon Achille colpevole di omessa denuncia di depositi valutari costituiti all'estero anteriormente al 6 marzo 1976, nonché di successiva costituzione di disponibilità valutarie all'estero e, con il vincolo della continuazione, lo condannava alla pena di anni 1 mesi 1 di reclusione e lire 400 milioni di multa, nonché al risarcimento dei danni in favore della P.C.;

— che, con sentenza del 21 gennaio 1983, la Corte d'Appello di Venezia, in parziale riforma di quella del Tribunale, concedeva all'imputato

---

(1) La giurisprudenza del Supremo Collegio è costante nel ritenere che i reati valutari non possono qualificarsi reati fiscali: v. Cass. III pen., 29 maggio 1981, n. 5214, ric. Grebner in *Riv. pen.* 1982, pag. 85; Cass. III pen., 2 febbraio 1981, n. 998, ric. Roversi, *ivi*, 1982, 561; Cass. III pen., 11 marzo 1982 n. 2710 ric. Dottor, *ivi*, 1982, 1024.

le attenuanti generiche ritenute prevalenti rispetto all'aggravante e, conseguentemente, escludeva la pena detentiva e riduceva la multa a lire 126 milioni;

— che il Bon ricorre per Cassazione muovendo due distinte censure avverso l'impugnata sentenza;

Osserva:

Con il primo motivo di ricorso si denuncia violazione dell'art. 475 n. 3 c.p.p. in relazione agli artt. 3, 185 n. 3, 439, 524 n. 3 e 656 stesso codice, nonché all'art. 2 della Convenzione Europea di Assistenza Giudiziaria in materia penale siglata a Strasburgo il 24 aprile 1959, sotto il profilo che nella specie sarebbero state acquisite al processo prove documentali ottenute attraverso una perquisizione disposta dalla magistratura elvetica su rogatoria di quella italiana; e ciò in violazione della citata Convenzione che specificamente nega l'assistenza giudiziaria in caso di reati fiscali, nonché del principio generale della specificità dell'extradizione.

Il motivo non può essere accolto; e ciò per un triplice ordine di considerazioni:

a) in primo luogo, perché nella specie non si verte in materia di estradizione, ma di semplice rogatoria; per cui le particolari cautele e restrizioni imposte relativamente al primo istituto, non valgono, né possono valere, anche per il secondo;

b) in secondo luogo, perché non considera che — come risulta dalla sentenza e dagli atti processuali — la rogatoria *de qua* venne chiesta ed espletata in relazione ad una formale (e non temeraria) imputazione di bancarotta; e, cioè, per un reato certamente non escluso dall'ambito di applicazione della Convenzione.

Ne deriva, quindi, che non potendosi nella specie dubitare della legittimità della eseguita perquisizione, nonché della conseguente legittima acquisizione da parte dello Stato richiedente delle prove documentali in tal modo ottenute, le prove medesime (ove, come nella specie, idonee a dimostrare l'esistenza di altro e diverso reato) ben potevano essere utilizzate ai fini di altro e diverso processo;

c) in terzo luogo, ed infine, perché non considera che — come è stato più volte precisato da questa Suprema Corte — i reati oggetto del presente giudizio non appartengono alla categoria dei reati fiscali, ma a quella ben diversa dei reati finanziari; per cui — anche sotto tale profilo particolare — non è possibile ipotizzare una qualsiasi violazione della Convenzione di Strasburgo.

Eguale non può essere accolto il secondo (ed ultimo) motivo di ricorso, sia perché con esso si censura il concreto esercizio di un potere discrezionale attribuito dalla legge al giudice di merito in ordine alla

soprattutto, vigendo ancora il principio di « fissità » stabilito dall'art. 1 cpv. legge n. 4 del 1929 (abrogato poi con il decreto-legge 10 luglio 1982, n. 429, convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 1982, n. 516), ed in mancanza di espressa loro abrogazione o modificazione, sono rimaste immutate le disposizioni degli artt. 13 e 14, legge n. 4 del 1929, che da un lato limitavano l'ammissibilità all'oblazione alle contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda, e dall'altro lato attribuivano la relativa competenza all'autorità amministrativa, in rapporto al successivo art. 46; mentre, per converso, la legge n. 689 del 1981 non reca alcuna norma che preveda l'applicabilità dell'art. 162 *bis* del codice penale anche alle contravvenzioni finanziarie; e a nulla rileva che tutte le contravvenzioni punite con la sola pena dell'ammenda siano state depenalizzate, rimanendo infatti integra la possibilità di nuove previsioni contravvenzionali punibili con la sola ammenda, e quindi dell'operatività di tali disposizioni, come del resto era già avvenuto con la precedente depenalizzazione ex art. 10, legge 24 dicembre 1975, n. 706, e precipuamente implicando le disposizioni stesse — come si è ora rilevato — il fondamentale principio dell'esclusione dall'oblazione delle contravvenzioni punite con la pena detentiva;

deve constatarsi, allora, che l'oblazione discrezionale di cui trattasi è venuta a porsi in un contesto normativo caratterizzato dalla perdurante coesistenza, accanto al sistema sanzionatorio comune, della precedente disciplina speciale dettata in tema di reati finanziari, in tutta la sua pienezza (naturalmente, sotto il profilo che ne occupa), compresa l'esclusione testé indicata;

non può, di conseguenza, essere condiviso l'assunto — sostenuto in dottrina a confronto della tesi dell'ammissibilità dell'oblazione ex articolo 162 *bis* del codice penale — che dal sistema delle norme tributarie non sarebbe ricavabile il principio dell'esclusione dell'oblazione stessa, o, in altre parole, che mancherebbe nella materia una disposizione speciale, che comunque stabilisca altrimenti rispetto al codice penale (e ciò anche a voler prescindere dal fatto — che però non sembra privo di significato — che manca una disposizione parallela a quella dell'art. 114 succitato, con la quale si estenda l'applicazione dell'art. 162 *bis* del codice penale ai reati finanziari);

né sembra corretta la tesi che nella situazione di specie non sarebbe ravvisabile un conflitto apparente di norme, poiché del tutto diverse sarebbero le entità giuridiche rispettivamente disciplinate dagli artt. 13 e 14 della legge del 1929 e dall'art. 162 *bis* del codice penale, costituendo l'oblazione da quest'ultima norma introdotta un istituto del tutto peculiare, sia per la novità dell'oggetto, sia per le modalità e le discrezionalità della concessione, donde l'inapplicabilità del principio di specialità

alla stregua del quale è stata sostenuta la tesi dell'esclusione della oblazione;

necessita considerare, infatti, che gli artt. 13 e 14, legge n. 4 del 1929 non si limitano a regolare la forma dell'oblazione speciale per le contravvenzioni finanziarie punite con la sola pena dell'ammenda, ma enunciano prima di tutto il principio che l'oblazione è ammessa soltanto per siffatte contravvenzioni e di conseguenza escludono dalla possibilità dell'oblazione gli altri illeciti, e non v'è dubbio che tale principio si pone in conflitto con quello di cui all'art. 162 *bis* del codice penale, riguardando lo stesso oggetto, e cioè le contravvenzioni punibili con pene alternative;

non pare, poi, che le notevoli e articolate modificazioni alla legge n. 4 del 1929, introdotte con il suindicato decreto-legge, abbiano in qualche modo influito sulla disciplina sopra delineata, in quanto esse concernono disposizioni del tutto diverse;

oltretutto è sintomatico che il legislatore, nel porre mano a innovazioni di grande portata, quali quelle dell'abolizione del principio di fissità e della pregiudiziale tributaria, e nel procedere quindi all'attenta valutazione, da un lato, delle progettate modifiche sul sistema preesistente, e — d'altro lato — della necessità di coordinare le modifiche stesse con il sistema penale sia generale che speciale, in rapporto anche alla introduzione di nuove norme incriminatrici, abbia ommesso di abrogare o, quanto meno, di modificare i citati artt. 13 e 14; e da questo silenzio è assai più corretto desumere l'intenzione di mantenere ferma ed operante la predetta limitazione, piuttosto che ipotizzare semplicisticamente una « svista » del legislatore stesso;

peraltro, l'ammissione dell'oblazione ex art. 162 *bis* in materia di reati finanziari verrebbe a costituire una netta anomalia nel sistema sanzionatorio speciale, caratterizzato in precedenza dal principio della riserva alla pubblica Amministrazione della discrezionalità in materia di ammissione all'oblazione;

l'oblazione ex art. 162 *bis* del codice penale, infatti, non è ammessa « quando permangono conseguenze dannose o pericolose del reato eliminabili da parte del contravventore »;

ora, non è certamente sostenibile che il giudice non possa procedere alle relative valutazioni relativamente a contravvenzioni finanziarie (analogo potere gli è espressamente attribuito dall'art. 165 del codice penale).

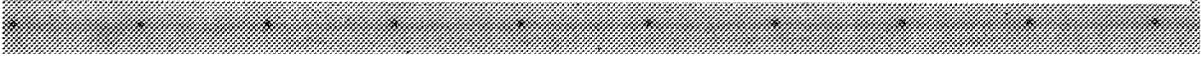
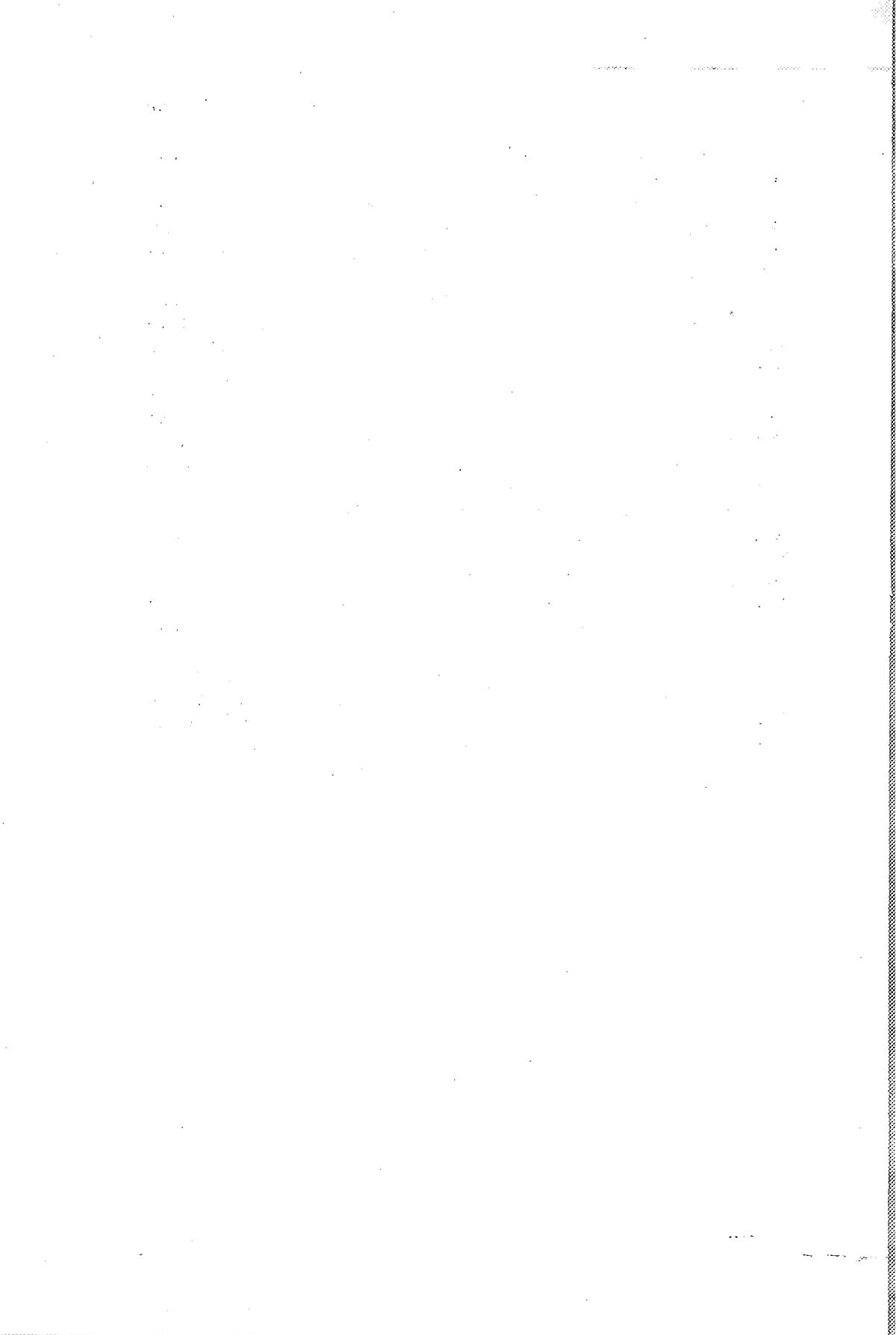
nondimeno, è evidente che, in tema di reati finanziari, l'individuazione di conseguenze dannose o pericolose può implicare apprezzamenti più consoni alle funzioni proprie della pubblica Amministrazione la quale, in materia finanziaria, agisce secondo complesse linee di politica economica, che non a quelle del giudice, non vincolato a criteri metagiuridici di opportunità;

L'attribuzione a quest'ultimo della discrezionalità circa l'ammissione all'oblazione verrebbe a contrastare radicalmente con il principio, precedentemente seguito, del mantenimento all'Amministrazione di ampi spazi di competenza esclusiva, come ad esempio in tema di ammissione alla oblazione ex artt. 13 e 14, legge n. 4 del 1929, e tuttora esistente per taluni delitti puniti con la sola pena della multa;

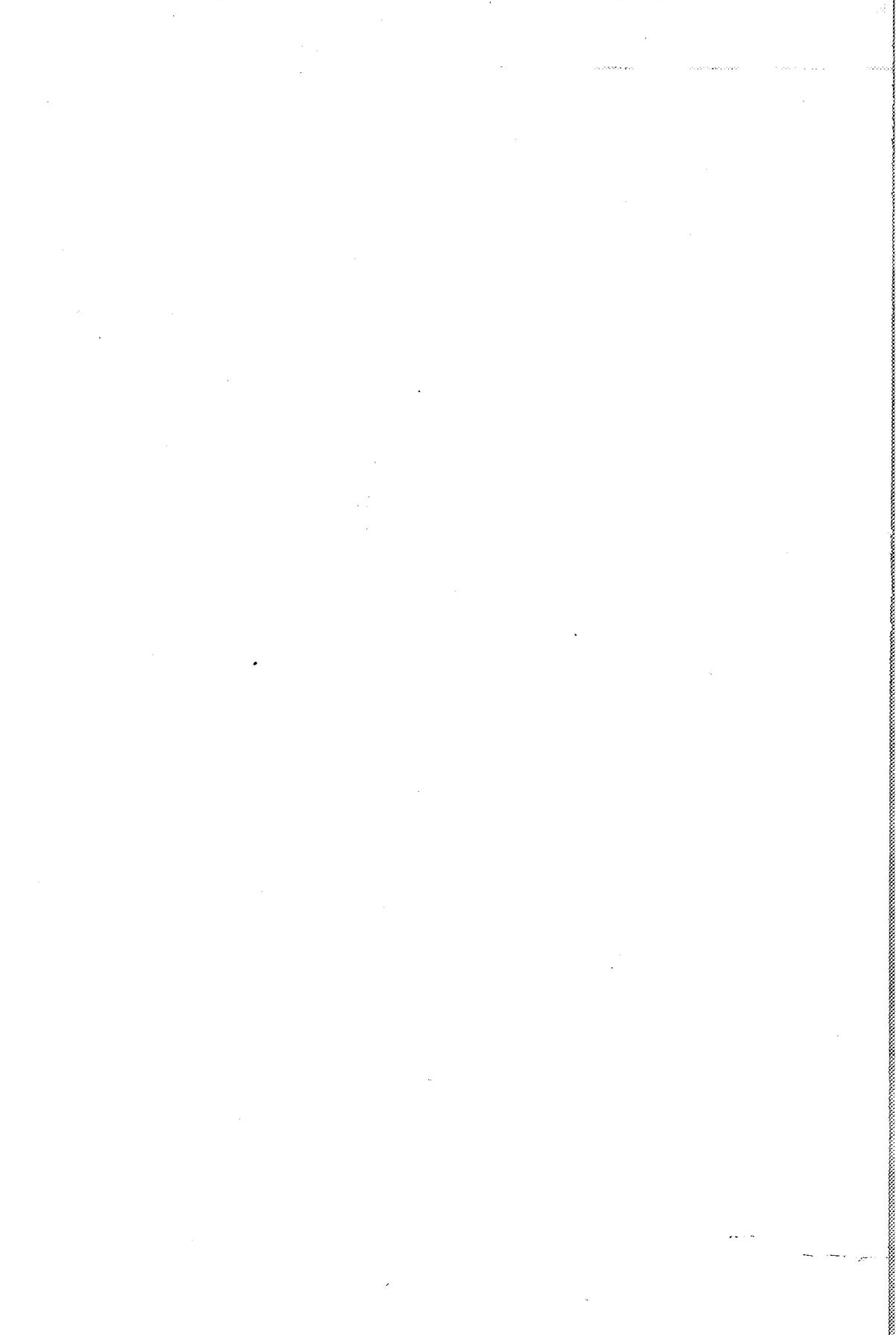
a spiegare detta anomalia non sembra sufficiente l'osservazione — per vero assai generica — che il legislatore ha voluto avvicinare il più possibile il trattamento penale degli illeciti finanziari a quello degli altri reati;

sembra, anzi, che il legislatore, pur abolendo la pregiudiziale tributaria, abbia voluto preservare al massimo grado la sfera di autonomia della pubblica Amministrazione, giacché ha disposto, in deroga all'art. 3 del codice di procedura penale, che il processo tributario non può essere sospeso in pendenza del procedimento penale, ha limitato l'efficacia del giudicato penale nel processo tributario a « quanto concerne i fatti materiali che sono stati oggetto del giudizio penale », ed ha riaffermato, in materia di imposte sui redditi e di imposta sul valore aggiunto, l'inapplicabilità dell'art. 22, legge n. 4 del 1929 (già prevista dall'art. 60 di questa legge relativamente ai redditi soggetti a tributi diretti), che attribuisce al giudice penale il potere di decidere della controversia relativa al tributo (cfr. artt. 12 e 13 del d.l. n. 429 del 1982): il che testimonia della persistenza sostanzialmente immutata del precedente sistema, e contribuisce a rafforzare la tesi, siccome con esso coerente, della esclusione delle contravvenzioni finanziarie dell'oblazione prevista dall'art. 162 *bis* del codice penale;

l'istanza in esame, pertanto, non può essere accolta.



**PARTE SECONDA**



# QUESTIONI

---

## LE ROYALTIES (CLASSIFICAZIONE, TRATTAMENTO ED ACCERTAMENTO) ED I SOGGETTI PRIVI DI STABILE ORGANIZZAZIONE IN ITALIA

SOMMARIO: 1 - *Inadeguatezza della vigente normativa in tema di imposizione diretta sulle « royalties ».* 2 - *Le sentenze n. 3931/81 e n. 7187/83 della Corte di cassazione.* 3 - *Le società estere prive di stabile organizzazione in Italia.* 4 - *Ipotesi di classificazione e trattamento dei redditi da « royalties ».* 5 - *L'accertamento dei redditi predetti.*

1. - L'art. 49 del d.P.R. n. 597 del 1973 raggruppa insieme — *senza distinguerli tra loro* — i redditi derivanti dalla utilizzazione economica di:

a) marchi di fabbrica e di commercio (stranamente non si fa parola dei marchi di servizio previsti dall'art. 3 della legge 24 dicembre 1959 n. 1178);

b) opere dell'ingegno (cfr. l'art. 2575 cod. civ. nonché la legislazione speciale);

c) invenzioni industriali « e simili » (cfr. gli artt. 2585, 2586, 2592 e 2593 cod. civ., nonché la legislazione speciale).

Il successivo art. 50 dispone che i redditi anzidetti, quando non confluiscono nel reddito d'impresa, sono imponibili dopo riduzione — *anche questa indifferenziata* — del 30 % « a titolo di deduzione forfettaria delle spese », escludendo solo il caso di « diritti acquisiti per successione o donazione ».

L'ultimo comma dell'art. 25 del d.P.R. n. 600 del 1973, come « corretto » con il d.P.R. n. 897 del 1980, prevede — *ancora indistintamente* — per i « compensi » in questione, quando « corrisposti a non residenti », una imposizione « reale » sostitutiva delle imposte personali (« ritenuta del 30 % a titolo d'imposta commisurata al 70 % del loro ammontare lordo »). Per inciso, va osservato che appare censurabile dal punto di vista sistematico prevedere regimi sostitutivi nel corpo di una normativa concernente l'accertamento (1).

---

(1) L'esigenza di una disciplina specifica del trattamento tributario dei « compensi » di « brevetti, disegni, processi, formule, marchi di fabbrica e simili » è stata avvertita inizialmente (art. 18 della legge Tremelloni 5 gennaio 1956 n. 1, e poi art. 128 del t.u. II.DD. del 1958) in relazione alla convenienza di operare « ritenute » — s'è dunque sul terreno della riscossione più che

L'art. 19 punto 9 del citato d.P.R. n. 597, come « integrato » dal d.P.R. n. 897 del 1980, considera prodotti nel territorio dello Stato, ai fini dell'applicazione dell'IRPEF, i « compensi » (si noti il termine, diverso da quello « redditi » usato più volte nello stesso articolo) corrisposti *da* residenti o equiparati a non residenti (parrebbe anche non imprese) per l'utilizzazione dei beni immateriali dei quali sin qui si è detto. In sostanza, il criterio seguito è identico a quello indicato al punto 2 per i redditi di capitale ed è diverso da quello indicato nei punti 3, 4 e 5 (luogo di esercizio delle attività imprenditoriali o « autonome » e di prestazione del lavoro dipendente), ed anche da quelli indicati — con formula *passe-partout* — nel punto 6 (2).

Le nuove disposizioni del 1980 solo in parte contribuiscono a risolvere le questioni insorte in ordine all'imponibilità con ILOR dei « compensi » in questione; ovviamente il discorso concerne le ipotesi nelle quali essi *non* confluiscono nel reddito di impresa (o nel reddito imponibile con IRPEG). La sentenza n. 42 del 1980 della Corte costituzionale ha lasciato impregiudicata ed « aperta » tale problematica. Dopo di essa si è avuta la sentenza (della quale tra breve si dirà) 17 giugno 1981 n. 3931 della Corte di cassazione, ove è stata affermata l'applicabilità della ILOR sulla base di una classificazione dei redditi in questione tra quelli « diversi » di cui all'art. 77, comma secondo, del d.P.R. n. 597 del 1973. Comunque — ripetesi — la « novella » del 1980 solo in parte ha risolto i problemi dell'imposizione con ILOR.

Anzitutto, poiché sono esclusi da ILOR « i redditi assoggettati (si noti "assoggettati" e non "assoggettabili") a ritenuta alla fonte a titolo d'imposta » (art. 1 comma secondo lett. c del d.P.R. n. 599 del 1973), si perviene al risultato — non previsto dal legislatore « correttivo » e non

---

su quello dell'accertamento — nei confronti di percettori « non residenti ». Tant'è che rimane tuttora l'abitudine di denominare tali compensi *redevances* o *royalties* e che anche in uno scritto recente può leggersi: « la tassabilità delle *redevances* non presenta problemi di rilievo se a percepirle è una persona fisica o giuridica residente ».

(2) Questa disposizione « novella » (il punto 9) fa dunque ricorso ad un criterio soggettivo — la condizione di residente del soggetto che *corrisponde* il « compenso » — che peraltro è diverso dal criterio, pure soggettivo — imposizione nello Stato del *percipiente* il « compenso » — indicato dallo schema OCSE di convenzione per evitare le doppie imposizioni (cfr. art. 12 di detto schema) e, in pratica, da tutte le convenzioni in essere (cfr., ad esempio, art. 12 della Convenzione con la Svizzera, art. IX della Convenzione con l'Olanda). Sicché, sul piano del diritto internazionale tributario, i Paesi esportatori di brevetti, marchi, etc. sono in passato risultati più forti dei paesi importatori.

poco assurdo (ma inevitabile, come riconosciuto dalla circolare ministeriale n. 42 del 12 dicembre 1981) — di sottoporre i compensi in questione ad un carico fiscale eventualmente più lieve quando percepiti dal « non residente »: questi rimane sottoposto solo al regime sostitutivo di cui all'ultimo comma dell'art. 25 del d.P.R. n. 600 del 1973. Un incentivo in più per « intestare » beni immateriali a soggetti esteri.

In secondo luogo, poco chiaro è il raccordo tra legislazione « interna » e normative convenzionali di diritto internazionale tributario. La menzionata circolare n. 42 ha delineato le seguenti ipotesi: *a*) in mancanza di qualsiasi convenzione con il paese in cui ha sede il destinatario delle *royalties* (od in presenza di una convenzione già stipulata, ma non ancora ratificata e resa esecutiva in Italia) si applicherebbe soltanto la ritenuta alla fonte, a titolo d'imposta, del 30%, prevista dall'art. 25 del d.P.R. n. 600 del 1973, restando esclusa l'ILOR, in conformità con quanto previsto dall'art. 1, lett. *c*, del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 599; *b*) in presenza di una convenzione che, pur riservando l'assoggettamento delle *royalties* al paese di destinazione, attenga soltanto ai tributi erariali (quali l'IRPEF e l'IRPEG), dovrebbe procedersi all'applicazione dell'ILOR, in base a dichiarazione annuale (cosa questa che comporta accertamenti complessi e rende problematica l'attività di riscossione); *c*) in presenza di una convenzione che escluda l'applicabilità di qualsiasi imposta da parte dello stato di residenza del soggetto erogante, non dovrebbe procedersi ad alcun prelievo. I principi contenuti nella circolare citata e nell'art. 1, lett. *c*, del d.P.R. n. 599 del 1973, postulano, quale corollario, l'esclusione dell'ILOR ogniqualvolta l'accordo internazionale contro le doppie imposizioni assoggetti le *royalties* ad una, sia pur minima, ritenuta.

In terzo luogo, è stato deliberatamente accantonato (come testimoniato dalla formulazione dell'art. 9 del d.P.R. n. 597 del 1973) il problema della classificazione dei redditi in questione, e quindi, di riflesso, è rimasto privo di punti di riferimento il problema del loro trattamento ILOR anche nei riguardi dei « residenti »; ed in effetti proprio la problematica della classificazione dei redditi *de quibus* costituisce, come si dirà, una delle ragioni di inadeguatezza della normativa in vigore.

Questa elargisce indiscriminatamente (ancorché non sempre) un 30 % di riduzione dell'imponibile IRPEF ed ILOR senza considerare:

I) che l'acquisto a titolo oneroso di un bene immateriale è vicenda economica molto diversa dalla produzione di un'opera dell'ingegno e dalla « invenzione » industriale;

II) che il marchio non esprime una « creazione » per la cui produzione siano richieste « spese di produzione »; neppure gli « investimenti » in pubblicità occorrenti diffondere la conoscenza di un marchio attengono

specificatamente ad esso; questi « investimenti » concretano una vera e propria accumulazione patrimoniale (ancorché per solito non evidenziata come tale nei bilanci) e — a ben vedere — non sono una « spesa » (come li denomina il d.P.R. n. 597) per la produzione dei beni interessati dal marchio e, a rigore, neppure dovrebbero essere integralmente inclusi tra gli « acquisti » detraibili ex art. 19 del d.P.R. n. 633 del 1972.

In effetti, la differenza tra « invenzione » e « opera dell'ingegno », da una parte, e « marchi », dall'altra, va sempre più accrescendosi con il diffondersi di pratiche commerciali che tendono a distaccare il marchio della funzione originaria di « distinguere merci od altri prodotti » provenienti da una specifica impresa (« dalla propria impresa » recita il codice civile), e ad operare concretamente trasferimenti del solo marchio (senza l'impresa o ramo di essa) anche in violazione — in pratica, non sanzionata — dell'art. 2573 cod. civ.

La tendenza al distacco del marchio dall'impresa si manifesta, ad esempio:

a) attraverso la molteplicità di emblemi non significativi della provenienza della merce ad opera di uno stesso produttore (si pensi ai detersivi prodotti da poche multinazionali e commercializzati con marchi « di fantasia », che più esatto sarebbe denominare « mutui »);

b) attraverso la concessione della facoltà di utilizzare un nome rilasciata da soggetti che non partecipano alle attività di produzione e/o distribuzione delle merci;

c) attraverso l'utilizzazione del marchio di produzione concessa, anzi più spesso contrattualmente imposta, a soggetti operanti nel settore della distribuzione (si pensi alle catene di esercizi commerciali che vendono prodotti di un unico produttore, esercizi a questo legati mediante contratti detti di *franchising*).

Ovviamente, nei casi testè indicati sub b) e sub c) e nei possibili altri casi di utilizzazione del marchio da parte di soggetti diversi da quello che — di diritto o di fatto — ne è per così dire il titolare, « compensi » (secondo il linguaggio usato) vengono corrisposti dall'utente non però congiuntamente al prezzo delle merci, ma per separati, paralleli (e molto meno controllabili) canali.

Dovrebbe inoltre considerarsi che, accanto al marchio, si vanno configurando nella pratica commerciale altre « entità » che non sono riconosciute dalla legge extratributaria come « beni immateriali » e cioè come possibili « oggetti » di diritti assoluti ma che cionondimeno sono create dalla pratica contrattuale, come *diritti relativi* che però tendono ad essere « oggettivizzati ». A ben vedere, mentre il « bene materiale » trova un fondamento ed un riscontro anche, per così dire, tattile nella

realtà extragiuridica, il « bene immateriale » è frutto arbitrario di decisioni umane (del legislatore): è quindi comprensibile che l'autonomia contrattuale riconosciuta ai privati pervenga essa pure — con decisioni umane per ciò stesso omogenee a quelle del legislatore — alla « creazione » di « entità » che solo un dato formale ( i connotati specifici della legge) distingue dai « beni immateriali ».

Vanno così oggettivandosi entità quali il *know-how* (reale, o fittizio ma imposto da maggior forza contrattuale), la « assistenza in esclusiva », la « immagine commerciale » (ad esempio, arredamenti tipizzati dei punti di vendita al pubblico), la « pubblicità commerciale in esclusiva », etc.

Formalmente, per quanto attiene all'IVA, queste « entità » sono riguardate come « servizi », sono però « servizi » sovente *sui generis* perché non a sè stanti ma collegati con movimenti di merci. Per quanto invece attiene all'imposizione sui redditi, le « entità » in questione sono menzionate — ed equiparate ai « beni immateriali » — nell'art. 69, comma secondo, del d.P.R. n. 597 del 1973. Tale equiparazione è stata estesa — ma con evidente forzatura del testo normativo (per il che è probabile che i contribuenti reagiscano in sede giurisdizionale per quanto tale forzatura li danneggia ed acquisiscano definitivamente i vantaggi che da essa loro derivano) — con la circolare n. 42 del 12 dicembre 1981 più volte citata, di commento all'art. 19 punto 9 del d.P.R. n. 597 del 1973. Ed è stato osservato (TABELLINI, *Gli aspetti fiscali nei trasferimenti di tecnologie e marchi*, in *Dir. prat. trib.*, 1982, I, 1513) che « nonostante l'interpretazione testé riferita dia l'impressione di risolvere ogni possibile dubbio, pure non mancheranno di porsi problemi applicativi; le prestazioni che possono rientrare nell'accezione di *know-how*, infatti, sono talmente varie ed eterogenee da far dubitare che esse possano sempre ricondursi allo sfruttamento di un bene immateriale ».

Il « compenso » o « corrispettivo » di tali « entità o « servizi » — per solito molto elevato, dal momento che essi possono essere prestati (*rectius*, imposti) solo da soggetti contrattualmente forti — può assumere forme molteplici, quali, *ad esempio*:

1) *royalties*, determinate in proporzione percentuale al giro di affari (o al venduto), formula — questa — usata comunemente all'estero meno in Italia essendo difficile il controllo da parte del cedente sulla contabilità dell'utilizzazione;

2) *forfaits* annuali, formula — questa — usata largamente in Italia;

3) « diritti di entrata » o di iscrizione, a simiglianza di quanto accade per le associazioni;

4) rimborsi di spese di campagna pubblicitaria o di sfilate di moda o di altre iniziative similari, gestite però dal prestatore di tali « servizi »;

5) canoni di affitto di insegne o anche di locali (se questi ultimi appartengono al « prestatore dei servizi »);

6) corrispettivi più o meno regolarmente fatturati per specifici servizi peraltro contrattualmente imposti;

7) persino sottoscrizione, a prezzo superiore a quello che sarebbe il prezzo di mercato, di titoli azionari emessi dal prestatore dei « servizi », il quale trova così il modo di farsi finanziare dagli utilizzatori dei servizi.

Ricorrente nei contratti relativi a tali « servizi » è la clausola di « segretezza », apparentemente giustificata dall'esigenza di non far conoscere il *know-how* e le strategie aziendali.

Il fenomeno sommariamente descritto — che contribuisce non poco a quella che appare come « terziarizzazione » dell'apparato produttivo — è, come ovvio, conseguenza della sempre maggiore ampiezza dei mercati e della sempre maggiore importanza della pubblicità. Sicché i soggetti che — per dimensioni o per collocazioni — riescono a gestire i momenti « spettacolari » del commercio conseguono « compensi », che tendono a non essere inglobati nei corrispettivi delle merci, ed ad essere invece collocati al « bene immateriale » marchio o ad altre « entità ».

In tema di IVA, per l'art. 3, comma secondo n. 2 del d.P.R. n. 633 del 1972 (peraltro in parte derogato dal successivo comma terzo, lettera a) sono sottoposte ad IVA le cessioni (ossia il trasferimento della titolarità), concessioni, licenze e simili relative a diritti d'autore, invenzioni industriali, modelli, disegni, processi, formule e simili, ed a marchi e insegne. La formulazione della norma è più ampia di quella dell'art. 49 dinanzi esaminato. Non solo si prescinde dal requisito della brevettabilità ma anche dalla configurabilità giuridica di un « bene immateriale »: « la norma si estende a tutti gli accordi di collaborazione industriale, includenti l'uso di disegni e progetti nonché di formule, processi, tecniche e simili quali quelli che vano sotto il nome di *know-how* (da circ. Assonime n. 101/73).

Quanto ai criteri di territorialità, essi sono stati com'è noto definiti — in conformità con la sesta direttiva CEE — nel nuovo testo dell'art. 7 comma quarto lett. e) e g). La *ratio* della normativa si legge nel settimo « considerando » della predetta direttiva: « occorre fissare tale luogo nel paese del destinatario ... per talune prestazioni di servizi, il cui costo è compreso nel prezzo della merce ».

La disciplina IVA, peraltro, tratta in modo indifferenziato i « servizi » immateriali che sono utilizzati nell'attività di produzione delle merci ed *incidono sui relativi costi (servizi-strumento)* ed i « servizi » (ad esempio, i marchi) che invece accompagnano le merci prodotte, anzi accedono ad esse, ed *incidono* (non necessariamente ma per solito) *sui prezzi al consumo (servizi-oggetto)*. La mancata differenziazione di questi « servizi » può non

turbare la meccanica dell'IVA, ma finisce per determinare difficoltà di accertamento degli imponibili di altri tributi.

Ed in effetti, il corrispettivo per l'utilizzazione del bene immateriale o simile « entità » è considerato separato dal corrispettivo della merce cui pur venga ad accedere; sicché può aversi — e, ad esempio, nel settore dell'abbigliamento è frequente si abbia — una *circolazione di merci doppiata da una separata circolazione dei particolari « servizi » di cui trattasi*. Così, alle dogane vengono presentate per l'esportazione solo le merci; i « servizi » marchi di fabbrica e di commercio non appaiono, possono agevolmente circolare « da estero ad estero » (anche quando sia il « destinatario » del servizio sia il titolare del marchio sono, in realtà, consociate estere del soggetto italiano). In tal modo una parte di quelli in realtà sono corrispettivi di merci, e — quel che più rileva — una parte dei « ricavi » può agevolmente sparire dalla contabilità dell'impresa italiana. Del resto, v'è anche un fenomeno di segno opposto, fenomeno di cui la legge tributaria in più occasioni s'è occupata: e cioè il fenomeno della innovazione tecnologica incorporata nel bene *strumentale*, che viene dato in affitto o noleggio. In tal caso, il « compenso » per l'utilizzazione economica del bene immateriale non è separato dal canone di affitto, e quindi non appare.

2. - Nella sentenza del 17 giugno 1981, n. 3931 (in *Dir. prat. trib.*, 1982, II, 17), la Corte di cassazione aveva constatato l'impossibilità logico-giuridica di racchiudere i « compensi » in questione solo nelle due categorie reddito d'impresa e reddito di lavoro autonomo. Si legge in quella motivazione: « È stato esattamente osservato in dottrina che nei redditi di lavoro autonomo l'elemento soggettivo è dominante rispetto a quello oggettivo della fattispecie, e quindi, relativamente ai redditi imputabili soltanto ad una persona fisica perché *riconducibili immediatamente allo spiegamento di energie psichiche o fisiche*, viene addirittura meno il presupposto di tassazione quando il soggetto non è persona fisica ». Sicché, « una società di capitali residente non consegue redditi di lavoro autonomo, non sono perché è soggetto imprenditore (e quindi titolare di redditi che, per testuale previsione dell'art. 49, secondo comma, d.P.R. n. 597 IRPEF non possono essere considerati redditi di lavoro in senso oggettivo), ma anche per mancanza di quel requisito di personalità della prestazione che inerisce necessariamente alla stessa qualificazione; correlativamente, una società di capitali non residente non può essere titolare in Italia di redditi di lavoro autonomo, e, pertanto, i proventi di *royalties* ad essa affluenti, e che mantengono la loro autonomia, non concorrono a formare un reddito di impresa, la cui esistenza va esclusa, in mancanza di una organizzazione *ad hoc* nel nostro Paese, e nemmeno possono essere recuperati all'imposta come redditi di lavoro autonomo ».

Poste queste premesse quella sentenza affermava: « la circostanza che il reddito da *redevances* sfugge all'ILOR solo perché percepito da un'impresa non avente stabile organizzazione in Italia appare, invero, palesemente in contrasto con l'art. 4, n. 2 della legge di delegazione, che non è stato considerato espressamente dal legislatore delegato, frastornato dal gioco di richiami e dalla conseguente equiparazione, nella disciplina dettata per i singoli tributi, di situazioni che erano state distinte (ed a ragione veduta) dal legislatore delegante ».

In tal modo, la Corte di cassazione andava alla sostanza del problema, rifiutando l'appiattimento dei « compensi » in questione tra i redditi assimilati a quelli di lavoro autonomo ed aprendo il problema di una loro classificazione aderente alla realtà economica. Ed invero risulta artificioso ed erroneo negare il carattere « patrimoniale » dei « compensi » di che trattasi ogni qualvolta si esca dalle ipotesi « circoscritte » del diritto d'autore corrisposto proprio allo scrittore o dell'utilizzazione economica del brevetto da parte dello stesso inventore: « il reddito da *redevances* qui considerato — si legge in altro passo della sentenza — è sicuramente caratterizzato da una evidente componente patrimoniale ».

Subito dopo la ricordata sentenza della Corte di cassazione (accolta da vivaci critiche forse non sempre disinteressate), un organo subordinato — la Commissione tributaria centrale — si è affrettata a rendere « a sezioni unite » (dec. 12 ottobre 1981, n. 8782, in *Dir. prat. trib.*, 1982, II, 46) una pronuncia contraria — anzi esplicitamente dissenziente — rispetto a quella della Corte di cassazione, senza avvertire (e quasi a negare) che il compito di « nomofilachia » spetta in materia, e per Costituzione, a detta Corte. È già singolare che un organo subordinato pronunci « a sezioni unite » (collegio — oltre tutto « imperfetto » — la cui ragion d'essere e funzionalità non sarebbe male riconsiderare); ancor più singolare è che tali « sezioni unite » non avvertano la doverosità di un *self restraint* e si contrappongano alla Corte di cassazione.

Con la sentenza Cass. S.U. 30 novembre 1983, n. 7187 (in questo numero della *Rassegna*, parte I) e con altre dieci sentenze in pari data e di identico contenuto, è stato, se non totalmente contraddetto, in parte svuotato il principio enunciato nella anzidetta sentenza del 1981 in punto di classificazione dei redditi da *royalties*, essendosi ritenuto che tali redditi sono da classificarsi tra quelli « di impresa » (ai fini dell'applicazione dell'art. 19 del d.P.R. n. 597 del 1973 nel testo anteriore alle modifiche introdotto con il d.P.R. n. 897 del 1980) quando il soggetto estero, pur privo di stabile organizzazione in Italia, è un imprenditore.

Tutta la motivazione, per vero non soddisfacente (specie se la si confronta con l'ampio dibattito avutosi nell'ultimo decennio sull'argomento

e con le difese svolte dall'Avvocatura dello Stato), si regge solo sul seguente assunto: « non v'è dubbio che le *royalties* corrisposte a imprese commerciali (italiane o straniere, aventi o non aventi stabile organizzazione in Italia) siano, per definizione legislativa, reddito d'impresa » (nella specie si è trattato di società anonima di diritto svizzero priva di stabile organizzazione in Italia).

In questa più recente sentenza non si menziona affatto — e la cosa non può non sorprendere — l'art. 25 del d.P.R. n. 600 (ove, nel secondo comma, prima della « novella » del 1980, si leggeva « anche per prestazioni effettuate nell'esercizio d'impresa »), e al tempo stesso si utilizza fuori dai confini nazionali lo strumento del reddito d'impresa (e la presunzione assoluta di imprenditorialità delle attività delle società) a mo' di « carta assorbente » delle *royalties*. Risultato — questo — contraddittorio ed inaccettabile.

Ed invero, anzitutto non pare stabilito da alcuna norma (neppure « pattizia ») che l'ordinamento italiano debba recepire l'eventuale qualificazione — ad opera di un ordinamento estero — di un soggetto come imprenditore. I diversi ordinamenti possono attribuire tale qualificazione secondo regole loro proprie e, al limite, possono non prevedere affatto uno *status* di imprenditore commerciale.

Inoltre, secondo logica propria del « diritto internazionale privato » (da seguirsi in tali controversie), il punto della classificazione di un reddito secondo il nostro diritto interno — posto che la classificazione determina se esso (reddito) è o meno « prodotto nel territorio dello Stato » — deve essere distinto e risulta preliminare ed assorbente rispetto al punto se operi o meno il richiamo al titolo II contenuto nell'art. 23 del d.P.R. n. 598.

Ed infine rimane tutto da dimostrare che le « regole proprie » italiane relative al reddito d'impresa operino anche per attività asseritamente imprenditoriali svolte all'estero da soggetto estero privo di stabile organizzazione in Italia. Invero non pare corretto assegnare dimensione « mondiale » alla nozione di impresa ed alla relativa disciplina tributaria, quali poste dal diritto italiano (sembra invece postulare il contrario la circolare n. 50550 del 15 dicembre 1973).

Inutile appare — nel 1984 — soffermarsi sull'asserito limite addotto nel 1972 per espungere dall'originario testo di quello che è divenuto il d.P.R. n. 597 la disposizione che vi figurava alla lettera f) dell'art. 19, e sulla mancata tempestiva modifica (o « correzione ») dell'art. 25 del d.P.R. n. 600 (e/o dell'art. 19 del d.P.R. n. 597), malgrado non poche modifiche legislative siano state apportate a detti decreti tra il 1974 ed il 1980 e malgrado fin dal 1973 (tra gli altri, CROXATTO, *Aspetti internazionali della tassazione del reddito*, in « Incontri » a cura del Banco di Roma, 1973,

II, 115; DE ANGELIS G., *Quantificazione del reddito d'impresa: i costi e ricavi della disciplina della riforma*, ivi, 1973, I, 137; GRANELLI, *La tassazione delle redevances passive d'impresa*, in *Dir. prat. trib.*, 1974, I, 354) fosse stata evidenziata l'inadeguatezza della disciplina.

3. - Interessa ancora invece evidenziare in primo luogo come la duplice *fictio juris*, che conduce alla « determinazione » unitaria dei redditi societari, *fictio* tutt'altro che indispensabile, mette a nudo la sua artificiosità logica e pratica quando è portata alle estreme conseguenze (così, ad esempio, quand'è applicata a soggetti esteri).

Per vero, una « determinazione » unitaria non è stata prevista dalla legge delega n. 825 del 1971 neppure le società nazionali, dal momento che l'art. 2, n. 17 di tale legge parla unicamente di « accertamento » e non di « determinazione ». Sicché, a ben vedere, l'art. 6, comma secondo, del d.P.R. n. 597, che serve a consentire azzeramento dei redditi ad esempio fondiari, solo per *fictio juris* inclusi nel reddito di impresa, mediante componenti negativi di redditi effettivamente di impresa, potrebbe forse essere ritenuto contrastante con un criterio della legge delega; e proprio l'applicazione del citato art. 6, comma secondo, e dell'art. 5 del d.P.R. n. 598 (per quanto al primo rinvia) alle « società » estere conferma tutta la contrarietà alle esigenze fiscali di una generalizzata « determinazione » unitaria.

Del resto, la convenzione italo-svizzera resa esecutiva con legge 23 dicembre 1978, n. 943 (come altre parallele convenzioni scritte sul « modello OCSE ») dispone (art. 6) che i redditi fondiari (ed anche quelli per plusvalenze immobiliari: art. 12) non devono confluire nel reddito d'impresa, e quindi contrasta frontalmente con quella « determinazione » unitaria di esso che il legislatore delegato ha voluto introdurre nel nostro Paese (tra l'altro, con il risultato non evidenziato nella relazione ministeriale al d.P.R. n. 597, di consentire anche alle società cosiddette immobiliari e similari di beneficiare di una disposizione — l'attuale art. 58 di detto

---

(3) Duplice perché si presume che il reddito di impresa assorba gli altri redditi (e quindi che le perdite di impresa prosciughino i redditi che sarebbero per loro natura altra categoria) e si presume che tutti i redditi delle società (anche di persone) siano di impresa. In realtà, il sistema di presunzioni assolute costituito nel 1972-73 a vantaggio delle società (e che si vorrebbe estendere alla intera « internazionale della società ») è ancora più « ricco »: bisogna aggiungere infatti la presunzione che, ai fini della detrazione dell'I.V.A. « a monte », tutti gli acquisti delle società si considerano effettuati — a detta degli « esperti » privati — « nell'esercizio dell'impresa », e la presunzione che tutti gli interessi passivi siano spese per la produzione del reddito (nei limiti in cui questo non è esente). Un vero e proprio « quadrilatero di presunzioni ».

d.P.R. — che la legge Tremelloni n. 7 del 1956 aveva scritto per i soli redditi mobiliari) (4).

In secondo luogo, interessa evidenziare come, per i soggetti esteri privi di stabile organizzazione, risulti assurda quella enfasi della rilevanza delle scritture contabili che costituisce il nocciolo (ed una delle ragioni d'essere) della disciplina « speciale » sul reddito di impresa.

La deduzione — in sede di determinazione di tale reddito — di costi ed oneri è subordinata alla « registrazione in apposite scritture » (art. 74 del d.P.R. 597) ed è sottoposta ai « controlli » (per quanto possibile « incrociati ») dell'amministrazione finanziaria. Così ad esempio, a fronte della deducibilità degli interessi passivi sono i poteri istruttori di cui all'art. 34 (per le sole passività bancarie) ed agli artt. 33 e 39 comma primo (quest'ultimo laddove parla di « ispezioni eseguite nei confronti di altri contribuenti »). Né scritture né controlli possono essere utilizzati per i soggetti in questione. Le scritture, anche se tenute o redatte secondo le normative e le procedure proprie degli Stati di appartenenza possono non offrire neppure quel (limitato e formale) grado di affidabilità che l'ordinamento italiano riesce, nel complesso, ad assicurare; per di più, esse sono « conservate » all'estero, in luoghi irraggiungibili dagli uffici e dalla polizia tributaria. E quando manca l'istituzione di una sede secondaria (che — si noti — è parecchio di più della stabile organizzazione) (5) la società estera non è tenuta, per svolgere la sua attività (anche se non saltuaria), neppure ad eseguire le formalità di cui all'art. 2506 cod. civ. Quanto ai controlli fiscali, essi sono pressoché del tutto impossibili.

In tale situazione, l'esposizione di costi e passività da parte dei soggetti di che trattasi diviene arbitraria auto-riduzione dei ricavi; né può

---

(4) Può forse interessare per il 1981 le sole persone giuridiche hanno esposto « interessi passivi » fiscalmente deducibili per circa L. 70.000 miliardi. Tenuto conto del tasso di svalutazione monetaria, può stimarsi che, di detto importo, almeno lire 40.000 miliardi siano stati, nella sostanza, non veri interessi passivi (posta reddituale) ma anticipata restituzione del capitale (ossia accumulazione patrimoniale). A fronte di tale accumulazione, stanno plusvalenze tassate per importo trascurabile, grazie alla normativa in tema di « valutazioni » ed alle ricorrenti leggi che consentono rivalutazioni delle attività (non anche della posta interessi passivi) senza costo fiscale. Considerato che circa un terzo dei soggetti IRPEG non opera attivamente per la produzione e/o il commercio, ma gestisce patrimoni, potrebbe pervenirsi ad una stima del « contributo fiscale » dato all'accumulazione patrimoniale non direttamente coinvolta nei processi produttivi (il discorso dovrebbe essere allargato ai rimborsi IVA). Come si vede, è operante in Italia dal 1973 una sorta di « patrimoniale negativa ».

(5) Peraltro, la nozione di stabile organizzazione è parecchio empirica ed incerta (oltre che non raccordata con la normativa valutaria). In realtà, neppure alle società estere con stabile organizzazione in Italia dovrebbe applicarsi la normativa sul reddito di impresa.

riconoscersi valore legale ai prospetti o documenti contabili allegati alle dichiarazioni (e per di più spesso scritti in lingue non conosciute dai nostri uffici), come del resto implicitamente riconosciuto dall'art. 5, quarto comma, del d.P.R. n. 600 (sostituito dal d.P.R. n. 60 del 1975).

Va aggiunto che, mentre v'è una disposizione (l'art. 19 del d.P.R. n. 597) che stabilisce quando redditi, ricavi e compensi « si considerano prodotti nel territorio dello Stato », non v'è una parallela disposizione che tracci il confine tra costi ed oneri valorizzabili in Italia e costi ed oneri destinati a rimanere influenti nel nostro Paese. Limitata appare la portata del comma aggiunto, all'art. 75 del d.P.R. n. 597, dal d.P.R. n. 897 del 1980 (come limitata era pure la portata dell'antiormente vigente secondo comma dell'art. 56): detto comma aggiunto mira a contrastare il *transfer pricing* tra imprese dominante e dominate o comunque facenti parte dello stesso gruppo, e non a tracciare, in via generale, il confine del quale si è detto testè. Quanto detto per costi ed oneri vale consequenzialmente per le perdite; del resto, riesce difficile immaginare una deducibilità di perdite quando — per le società estere prive di stabile organizzazione — manca persino l'obbligo di assicurare la continuità delle dichiarazioni in mancanza di reddito. Comunque, per le minusvalenze che non attengano a beni localizzati in Italia opera esplicitamente il limite posto dall'art. 22 del d.P.R. n. 958 del 1973.

Del resto, detto art. 22 contiene disposizioni nel complesso forse non chiare e non coordinate con altre disposizioni dello stesso d.P.R. n. 598 e dei d.P.R. n. 597 e n. 600. Anzitutto, nel primo comma di tale articolo ci si riferisce alle società ed enti « indicati alla lettera *d*) dell'art. 2 », e cioè ad una platea di soggetti diversa e più ampia di quella prevista dall'art. 19 n. 5 del d.P.R. n. 597 ed in precedenza dall'art. 145 del t.u. ii.dd. del 1958 (soggetti aventi stabile organizzazione in Italia), — e quel che più rileva — al suo interno non omogenea (si pensi, ad esempio, che le società estere prive di stabile organizzazione non sono — come logico — neppur tenute a presentare dichiarazione in assenza di un reddito imponibile in Italia, a differenza di quanto accade allorquando v'è stabile organizzazione): per il che un contributo alla chiarezza potrebbe venire da un intervento correttivo che cominciasse proprio dall'art. 2 del d.P.R. n. 598. Riesce comunque poco agevole comprendere come per le società estere (e *a fortiori* per quelle tra esse che son prive di stabile organizzazione in Italia) possa prodursi quella trasformazione dei redditi di tutte le categorie in reddito d'impresa che è imposta — come si è detto, con qualche forzatura — dagli artt. 6, comma secondo, 44 e 49, terzo comma, lett. *b*, del d.P.R. n. 597.

Il tutto è ulteriormente complicato dalla circostanza che il confine della nozione di soggetto « indicato alla lettera *d*) dell'art. 2 » può risultare tracciato sulla base di un dato di fatto (la effettiva localizzazione del-

l'oggetto « principale » dell'attività) di difficile accertamento, dal momento che non si dispone di strumenti idonei a confrontare l'importanza delle attività in Italia con quella delle (non conoscibili in modo sicuro) attività all'estero.

L'art. 22 del d.P.R. n. 958 continua — nel secondo comma — con una disposizione che promiscuamente stabilisce quando redditi si considerano prodotti nel territorio dello Stato (quelli indicati nell'art. 19 del d.P.R. n. 597) e come i redditi di una specifica categoria — i redditi d'impresa — sono sottoposti ad imposizione («tenendo conto... anche delle plusvalenze e delle minusvalenze dei beni... relativi alle attività commerciali esercitate nel territorio dello Stato»). In tal modo, per vero non poco criptico, sembra si sia voluto affermare:

a) che la normativa relativa al reddito d'impresa può continuare ad operare ancorché riferita ad un segmento soltanto (quello « italiano ») dell'attività (e del patrimonio) di una « società o ente » non residente.

b) che detta normativa può applicarsi ad una società (od ente commerciale) non residente ancorché priva di stabile organizzazione in Italia;

c) che all'applicazione della medesima normativa è collegata anche la imposizione sulle plusvalenze;

d) che per i soggetti in questione non opera — e ciò è più che logico — il *world wide system*.

Quanto al successivo terzo comma dello stesso articolo 22, esso si limita ad equiparare agli enti non commerciali i soggetti non residenti — « diversi dalle società » — i quali « non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio (non è precisato se solo in Italia od ovunque) di attività commerciali ». Solo apparentemente lineare l'art. 23 dello stesso d.P.R. n. 598: anzitutto, su di esso si riflette la limitata chiarezza del precedente art. 22, al quale è collegato (anche dall'inciso « con riferimento ai redditi prodotti nello Stato »); inoltre, come già osservato, non pare che la normativa relativa ai componenti negativi dettata per le società e gli enti di cui alle lettere a) e b) dell'art. 2 possa essere richiamata ed applicata per i soggetti esteri.

In terzo luogo, la questione risolta dal d.P.R. n. 897 del 1980, con la correzione apportata dall'art. 19 del d.P.R. n. 597 (purtroppo la norma correttiva è stata scritta senza tener conto delle controversie in corso), può ripresentarsi per redditi diversi da quelli da *royalties*.

Fino al 1980, la quasi totalità dei soggetti esteri privi di stabile organizzazione in Italia risultava percettore unicamente di redditi fondiari, per beni immobili da essi qui posseduti; in pratica, solo il n. 1 dell'art. 19 del d.P.R. n. 597 trovava — per ovvie ragioni — effettiva applicazione (del

resto i numeri 3 e 4 dell'articolo 19 concernono solo le persone fisiche). La situazione dovrebbe essere mutata dopo la « novella » del 1980 (operante dal primo gennaio 1982).

4. - Le oscillazioni e, in qualche misura, il disorientamento della giurisprudenza — ancorché circoscritti (non però eliminati) dalla « novella » del 1980 — dovrebbero indurre ad un esame approfondito del problema della classificazione dei redditi di cui all'art. 49, terzo comma, lett. *b*), del d.P.R. n. 597 del 1973. Questi dovrebbero essere suddivisi in tre specie: *a*) quelli personalmente conseguiti dall'autore o inventore persona fisica non imprenditore, per i quali ragionevoli sono l'assimilazione ai redditi di *lavoro autonomo*, il regime della detrazione forfettaria delle spese e l'esclusione dalla ILOR (e cioè — in sintesi — l'attuale normativa); *b*) quelli conseguiti da persone giuridiche o nell'esercizio di impresa avente in Italia almeno una stabile organizzazione per i quali è coerente al sistema l'inclusione nei redditi *d'impresa* (pur con le ambiguità di tale nozione e con le « indulgenze » di cui essa è veicolo); *c*) i rimanenti, per i quali sembrano possibili e razionali due classificazioni, e cioè o come redditi *di capitale*, in coerenza con l'impostazione delle convenzioni internazionali per evitare la doppia imposizione, o come redditi « *diversi* », secondo l'indicazione proveniente dalla Corte di cassazione nella ricordata sentenza del 1981.

Restringendo il discorso ai redditi di cui al punto *c*), la loro classificazione tra i « *diversi* » suscita qualche riserva dovuta proprio alla mera residualità della relativa nozione; residualità che rende ardua la ricerca di un qualsiasi collegamento con categorie economiche.

In particolare, l'art. 77 del d.P.R. n. 597 del 1973 — valorizzato nella ricordata sentenza — è, all'interno della categoria residuale dei « *diversi* », un vero e proprio « residuo ». Esso prevede nei suoi due commi due ipotesi tra loro diverse (e mal unificate nel corpo di un unico articolo); due ipotesi che tuttavia possono essere riguardate come « quanto residua dei redditi *oggettivamente* misti di capitale e lavoro dopo la sottrazione dei redditi *soggettivamente* classificati di *impresa* ». Né pare ostativo che, malgrado l'improprietà della rubrica, solo il primo comma si riferisce ad attività « *occasionali* ».

La via percorsa nel 1981 dalla Corte di cassazione appare comunque non irrazionale: essa in sostanza si traduce in una qualificazione come *oggettivamente commerciali* dei redditi « costituiti dai corrispettivi per la cessione in uso di veicoli, macchine ed altri beni mobili » (cioè, non immobili).

Sul piano degli effetti, la classificazione fra i « *diversi* » dei redditi in questione è — ma solo in parte (non per i compensi relativi a beni immateriali localizzati all'estero) — equivalente ad una loro classificazione fra i redditi di capitale. Quest'ultima appare, per certi versi più razionale (co-

me confermato dal diritto internazionale tributario), e potrebbe essere consentita anche mediante una interpretazione estensiva dell'art. 41 lett. t) del d.P.R. n. 597 del 1973.

A questo proposito appare utile rammentare brevemente come e perché si è formata la nozione di « reddito di capitale ». Di questo reddito si parla nelle leggi del secolo scorso sull'imposta di ricchezza mobile nel quadro di un sistema che differenziava il trattamento applicato ai vari tipi di reddito mobiliare (i redditi immobiliari erano sottoposti alle separate imposte fondiari). All'epoca si riteneva che la relativa brevità della vita umana e quindi anche del periodo di utilizzabilità degli investimenti fatti direttamente sul fattore della produzione « lavoro » rendesse doveroso applicare su tale fattore un carico fiscale ridotto. Tale indirizzo, risalente al Broglio ed al Cavour è recepito nella legge 1864 sulla imposizione mobiliare, si traduceva nel cosiddetto « metodo della diversificazione » ed era attuato mediante « la traduzione di ciascun reddito effettivo in reddito imponibile » secondo percentuali differenziate. Con il r.d. 16 ottobre 1924, n. 1613, in luogo delle differenziazioni in termini di imponibile, erano introdotte differenziazioni in termini di aliquote, pervenute — con modifiche che non è il caso di rammentare — attraverso il t.u. ii. dd. del 1958, fino alla vigilia della riforma tributaria degli anni 1971-1973.

Questa riforma ha, com'è noto, affidato alla sola ILOR il compito di differenziare il trattamento dei redditi provenienti da fattori « patrimoniali » da quelli provenienti dall'opera lavorativa (prima subordinata, poi — con la sentenza citata — anche autonoma) dell'uomo.

Attualmente, l'art. 41 del d.P.R. n. 597 del 1973, dopo una elencazione dettagliata (ma — tutto considerato — solo esemplificativa) dei redditi di capitale, contiene una « norma di chiusura » che qualifica tale « ogni altra rendita o provento in misura definitiva *derivante dall'impiego di capitale* ». Con il che si finisce per rinviare ad un concetto economico, non limitato da oggettivazioni o altrimenti (non si parla di « capitale finanziario » o « capitale espresso in moneta »).

È però indubbio che la nozione economica di capitale — sia esso inteso come fattore della produzione distinto e contrapposto al lavoro ed all'iniziativa imprenditoriale — non è integralmente recepita dalla legge tributaria. Ad esempio, ne rimane escluso il capitale immobiliare, tradizionalmente sottoposto a separata imposizione (la riforma del 1971 ha alquanto sommariamente inserito l'imposizione fondiaria nelle strutture di imposte — l'IRPEF e la IRPEG — che sono rimaste essenzialmente « mobiliari »). Ne rimane escluso pure il capitale investito nella « impresa », che è rimasto nella sostanza entro l'anteriore schema dell'imposizione sui redditi « misti » di capitale e lavoro; e ciò vale — si noti — anche per il capitale « finanziario » (cfr. art. 44 del d.P.R. n. 597 del 1973).

La nozione di capitale utilizzata dall'art. 41 citato continua pertanto ad avere contenuti « residuali »: non è più la nozione ristretta di « capitali dati a mutuo o altrimenti redimibili » (artt. 21 e 54 del t.u. del 1877); ma neppure è la nozione omnicomprensiva che potrebbe trarsi da una lettura non storicizzata dell'art. 41 del d.P.R. n. 597 del 1973.

È evidente, a questo punto, che la determinazione dei contenuti concreti della nozione rimane in qualche misura rimessa all'interprete; così, ad esempio, per la questione di che trattasi, è « aperta » la risposta da dare al quesito se siano redditi di capitale quelli conseguiti da somme di danaro impiegate nell'acquisto a titolo oneroso di beni immateriali, o — più correttamente — i « frutti » conseguiti da beni immateriali.

Comunque nello stabilire la classificazione di un reddito tra quelli di capitale, l'interprete dovrebbe considerare, tra l'altro, che per l'art. 42 del d.P.R. n. 597 citato va seguito il criterio di cassa e non il criterio di competenza: per il che il contribuente ha facoltà di scegliere il periodo d'imposta cui imputare il reddito, operando sul momento di percezione (5).

È appena il caso di aggiungere che tutto il discorso in tema di classificazione dei redditi potrebbe avere sviluppi diversi ove si abbandonasse il quadro di riferimento offerto dalla legislazione vigente, quadro che si presenta disomogeneo: a categorie — quali quelle di lavoro dipendente e autonomo, di capitale e del capitale fondiario — individuate da fattori della produzione, si affianca una categoria — quella del reddito di impresa — qualificata nella apparenza dal modo di organizzare e di esercitare attività economiche e nella sostanza dal rilievo riconosciuto a scritture contabili (peraltro, oltre il 90 % dei percettori di reddito di impresa non è tenuto a presentare il mitizzato — nell'art. 52 del d.P.R. n. 597 — conto profitti e perdite, e la maggioranza del residuo scarso 10 % presenta una facciatina di cifre poco espressive), ed una quinta categoria come si è detto « residuale ».

5. - Il discorso fatto in termini di classificazione dei redditi (e quindi solo per l'imposizione sui redditi) lascia irrisolto il problema della individuazione di misure idonee ad assicurare l'emersione — a fini fiscali — dei compensi in questione.

---

(5) È stato osservato (LIZZUL, *Appunti per uno studio in materia di tassazione dei canoni per royalties e know how*, in *Tributi*, 1983, n. 7-8) che « i compensi vanno assunti secondo il principio della cassa e non della competenza e che come data di incasso dovrebbe essere considerata quella della effettiva messa a disposizione del percettore. Tale fatto rende ancor più problematica la determinazione del reddito imponibile; infatti, abbiamo da una parte ricavi che seguono la cassa e dall'altro costi che dovrebbero seguire le competenze. Come si vede un pasticcio folle e sul quale non vogliamo neanche maggiormente dilungarci mancando alla base ogni ragionevolezza »

A tal fine certamente utile è il meccanismo della « ritenuta a titolo di acconto », meccanismo che già opera in larga misura e che si estenderebbe (art. 26, ult. comma, d.P.R. n. 600) ai redditi *de quibus se* e per quanto classificati tra quelli di capitale; ovviamente, ove e per quanto si optasse per una loro classificazione tra i redditi « diversi » occorrerebbe una disposizione *ad hoc*.

A questo proposito, si aggiunge che non vi sono ragioni ostative alla estensione, se e per quanto opportuno, a taluni componenti positivi del reddito d'impresa il meccanismo della ritenuta d'acconto (del resto, esso già opera per le « provvigioni » di rappresentanti ad agenti di commercio e categorie similari). Le *royalties* appaiono particolarmente idonee ad una generalizzata sottoposizione a ritenuta d'acconto: esse per solito rimangono nettamente distinte dalla corrente gestione aziendale, hanno limitati collegamenti con i componenti negativi del reddito d'impresa, ed hanno consistenza tale da giustificare l'imposizione di obblighi strumentali (e di versamento) specifici ed aggiuntivi.

Sempre più palese appare l'esigenza di porre al centro dell'ordinamento tributario *la tematica dell'accertamento, anziché quella della individuazione della materia imponibile*: nello strutturare i tributi — tutti i tributi — preoccupazione primaria dovrebbe essere non solo il « gettito di danaro » da ciascuno di essi ottenibile ma anche, per così dire, il « gettito di informazioni » utilizzabili.

FRANCO FAVARA

# LEGISLAZIONE

---

## I - NORME DICHIARATE INCOSTITUZIONALI

**Legge 8 agosto 1895, n. 486, art. 39, allegato T**, nella parte concernente la giurisdizione della Corte dei conti in ordine alla liquidazione delle pensioni spettanti ai dipendenti del Banco di Napoli.

Sentenza 19 gennaio 1984, n. 1, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

## II - QUESTIONI DICHIARATE NON FONDATE

**Codice civile, combinato disposto artt. 2751-bis n. 2, 2758 e 2778, n. 7** (art. 53 della Costituzione).

Sentenza 15 febbraio 1984, n. 25, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**r.d.l. 4 ottobre 1935, n. 1827, art. 73, primo comma** (art. 38 della Costituzione).

Sentenza 15 febbraio 1984, n. 28, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 18 marzo 1958, n. 311, art. 22, primo e terzo comma e 13, terzo e quarto comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 22 febbraio 1984, n. 38, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13** (artt. 3, 35, 36 e 38 della Costituzione).

Sentenza 15 febbraio 1984, n. 27, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 13, quinto comma** (artt. 3, 24, 36, secondo comma, e 38 della Costituzione).

Sentenza 15 febbraio 1984, n. 26, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 48, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Sentenza 15 febbraio 1984, n. 29, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 27, primo e secondo comma, 29, 67 e 73** (artt. 3, 35 e 41 della Costituzione).

Sentenza 22 febbraio 1984, n. 40, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

## III - QUESTIONI PROPOSTE

**Codice di procedura civile artt. 415 e 416** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Torino, ordinanza 25 febbraio 1983, n. 555, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**codice di procedura civile, art. 416, primo comma** (art. 24 della Costituzione).

Pretore di Siracusa, ordinanza 17 giugno 1983, n. 676, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**codice di procedura civile, art. 429, terzo comma** (artt. 1, 3, 4, 34, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 7 novembre 1980, n. 659/83, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**codice di procedura civile, artt. 431, terzo e quarto comma, e 423, quarto comma** [come modificato dall'art. 1 legge 11 agosto 1973, n. 533] (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Bari, ordinanza 9 giugno 1983, n. 780, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**codice di procedura civile, art. 657** (artt. 2, 3, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanza 23 febbraio 1983, n. 759, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**codice di procedura civile, art. 657** (artt. 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanze (sei) 15 gennaio 1983, nn. 753-758, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**codice di procedura civile, art. 709** (art. 24 della Costituzione).

Tribunale di Lecce, ordinanza 30 luglio 1983, n. 765, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice penale, art. 2, ultimo comma** (art. 77 della Costituzione).

Pretore di Cervignano del Friuli, ordinanza 11 maggio 1983, n. 854, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**codice penale, art. 102** (art. 27 della Costituzione).

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Roma, ordinanza 24 gennaio 1983, n. 702, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

Magistrato di sorveglianza presso il tribunale di Roma, ordinanza 24 gennaio 1983, n. 720, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice penale, art. 341** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Udine, ordinanza 3 maggio 1983, n. 594, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**codice penale, art. 341** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 31 maggio 1983, n. 735, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**codice penale, art. 556, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Cagliari, ordinanza 7 gennaio 1983, n. 570, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**codice penale, art. 570, terzo comma** [aggiunto dall'art. 90 della legge 24 novembre 1981, n. 689] (art. 29 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 31 maggio 1983, n. 760, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**codice penale, art. 684** (art. 21 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 9 giugno 1983, n. 768, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice penale, art. 699** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Ales, ordinanze (due) 29 giugno 1983, nn. 905 e 906, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice penale, art. 724** (artt. 3, 8, 19 e 21 della Costituzione).

Pretore di Montorio al Vomano, ordinanza 22 luglio 1983, n. 868, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**codice di procedura penale, art. 26** (artt. 3, 25 e 103 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 2 aprile 1982, n. 874/83, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**codice di procedura penale, art. 164, primo comma, n. 1** (art. 21 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 9 giugno 1983, n. 768, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice di procedura penale, artt. 263-bis e 263-ter** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale militare di Bari, ordinanza 23 febbraio 1983, n. 689, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice di procedura penale, art. 647, secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Corte di Cassazione, ordinanza 13 maggio 1983, n. 704, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**codice penale militare di pace, art. 58** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare di Padova, ordinanza 9 giugno 1983, n. 733, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**codice penale militare di pace, art. 191** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale militare di Verona, ordinanza 27 maggio 1983, n. 660, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**r.d. 8 gennaio 1931, n. 148, art. 18 reg. all. A** (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Pretore di Pisa, ordinanza 30 luglio 1983, n. 796, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**r.d. 27 luglio 1934, n. 1340, art. 12, lett. a)** [convertito nella legge 16 maggio 1935, n. 834] (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 21 ottobre 1982, n. 682/83, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 23 novembre 1939, n. 1815** (artt. 3, 4 e 41 della Costituzione).

Tribunale di L'Aquila, ordinanze (tre) 9 giugno 1983, nn. 743-745, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

Tribunale di L'Aquila, ordinanza 9 giugno 1983, n. 746, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**d.l.lgt. 23 novembre 1944, n. 382, art. 14, secondo comma** (art. 108 della Costituzione).

Corte costituzionale, ordinanza 30 settembre 1983, n. 907, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 2 marzo 1949, n. 144, art. 15** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Sondrio, ordinanza 28 aprile 1983, n. 620, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Tribunale di Sondrio, ordinanza 19 maggio 1983, n. 769, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 23 maggio 1950, n. 253, art. 35** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 24 maggio 1983, n. 729, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 19 marzo 1955, n. 160, artt. 9, 10 e 15** (artt. 3, 32 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 28 aprile 1983, n. 709, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 19 marzo 1955, n. 160, art. 24** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 11 gennaio 1982, n. 657/83, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 12 novembre 1955, n. 1137, art. 61, secondo comma** [come modificato dall'art. 9 legge 16 novembre 1962, n. 1622, dall'art. 6 legge 18 novembre 1964, n. 1249, e dall'art. 2 legge 2 dicembre 1975, n. 626] (artt. 3 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 10 febbraio 1982, n. 708/83, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**d.P.R. 11 gennaio 1956, n. 19, art. 1, secondo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 19 maggio 1980, n. 658/83, *G. U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 27 dicembre 1956, n. 1423, art. 4, secondo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 31 marzo 1983, n. 601, *G. U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 26 ottobre 1957, n. 1047, art. 18** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Firenze, ordinanza 25 marzo 1983, n. 795, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 87 e 89** (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Palermo, ordinanza 24 gennaio 1983, n. 848, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, artt. 89, ultimo comma, e 140, ultimo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Como, ordinanza 16 aprile 1983, n. 740, *G. U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**t.u. 29 gennaio 1958, n. 645, art. 127, terzo comma, lett. d)** (art. 53 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 6 aprile 1983, n. 690, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, art. 53, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Campania, ordinanza 14 aprile 1983, n. 879, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 30 gennaio 1962, n. 283, art. 17** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 22 giugno 1983, n. 701, *G. U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Messina, ordinanza 29 aprile 1983, n. 781, *G. U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2 cpv., lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 28 marzo 1983, n. 718, *G. U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 26 maggio 1983, n. 627, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Sassari, ordinanza 9 giugno 1983, n. 698, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 12 agosto 1962, n. 1338, art. 2, secondo comma, lett. a)** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 17 maggio 1983, n. 639, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 22 novembre 1962, n. 1646, art. 24** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 16 luglio 1982, n. 737/83, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 9 gennaio 1963, n. 9, art. 1, secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 10 maggio 1983, n. 640, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge reg. Trentino-Alto Adige 7 settembre 1964, n. 30, artt. 2 e 3** (art. 18 della Costituzione e 4, 8, 16, 18 e 105 dello statuto della regione Trentino-Alto Adige).

Pretore di Mezzolombardo, ordinanze (sei) 11 luglio 1983, nn. 711-716, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**d.P.R. 30 giugno 1965, n. 1124, art. 11 [come modificato dalla legge 24 novembre 1981, n. 689]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 19 maggio 1983, n. 565, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**legge 15 luglio 1966, n. 604, art. 11, primo comma, seconda ipotesi** (artt. 3 e 37 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 3 febbraio 1983, n. 644, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, lett. a)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Mantova, ordinanza 7 giugno 1983, n. 700, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 8 marzo 1968, n. 152, art. 3, secondo comma, lettera b)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Verona, ordinanza 21 giugno 1983, n. 776, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge reg. Friuli-Venezia Giulia 27 marzo 1968, n. 20, art. 49** (artt. 3, 5, 25 e 117 della Costituzione).

Tribunale di Udine, ordinanza 9 giugno 1983, n. 673, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 11** (artt. 38 e 41 della Costituzione).

Pretore di Grumello del Monte, ordinanza 18 aprile 1983, n. 772, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 2 aprile 1968, n. 482, art. 16, quarto comma** (artt. 3, 38 e 41 della Costituzione).

Pretore di Ivrea, ordinanza 16 maggio 1983, n. 612, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 26 maggio 1983, n. 627, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Messina, ordinanza 29 aprile 1983, n. 781, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Pretore di Palermo, ordinanza 17 maggio 1983, n. 639, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 30 aprile 1969, n. 153, art. 23 cpv.** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Siena, ordinanza 28 marzo 1983, n. 718, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge reg. Sicilia 30 luglio 1969, n. 29, art. 5** (art. 36 statuto speciale regione Sicilia).

Corte di cassazione, ordinanza 12 marzo 1982, n. 580/83, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**legge 24 dicembre 1969, n. 990, artt. 6 e 18** (art. 11 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 29 marzo 1983, n. 830, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 20 maggio 1970, n. 300, art. 7, secondo e terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 17 maggio 1983, n. 827, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 24 maggio 1970, n. 336, artt. 1, 2 e 3, primo, secondo e terzo comma, e 4** (art. 81 della Costituzione).

Pretore di Fiesole, ordinanza 11 febbraio 1983, n. 691, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 9 ottobre 1971, n. 824, art. 6** (art. 81 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 28 gennaio 1983, n. 635, *G. U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Firenze, ordinanza 11 febbraio 1983, n. 691, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

Tribunale di Napoli, ordinanza 27 aprile 1983, n. 721, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

Pretore di Ancona, ordinanza 3 maggio 1983, n. 778, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

Pretore di Ancona, ordinanza 11 maggio 1983, n. 779, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

Pretore di Venezia, ordinanze (due) 23 marzo 1983, nn. 859 e 860, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 29 ottobre 1971, n. 889, artt. 5 e 17** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Benevento, ordinanze (tre) 28 settembre 1983, nn. 961-963, *G. U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 29 ottobre 1971, n. 889, artt. 5 e 17** (artt. 3, 36, 38, 42 e 53 della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 21 maggio 1983, n. 784, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.l. 25 maggio 1972, n. 202** (art. 76 della Costituzione).

Commissione comunale per i tributi locali di Roma, ordinanza 9 novembre 1981, n. 685/83, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, art. 68, quarto comma** (artt. 3 e 77 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 3 novembre 1982, n. 647/83, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge prov. di Bolzano 20 agosto 1972, n. 15, artt. 12, primo e terzo comma e 24, primo comma, primo e secondo periodo** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Corte d'appello di Trento, ordinanza 26 aprile 1983, n. 600, *G. U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633** (art. 76 della Costituzione).

Commissione comunale per i tributi locali di Roma, ordinanza 9 novembre 1981, n. 685/83, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 16** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Udine, ordinanza 11 maggio 1983, n. 741, *G. U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, artt. 16 e 19** (artt. 24 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Trani, ordinanza 16 giugno 1983, n. 789, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 17, secondo comma** (artt. 24, 53 e 97 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ascoli Piceno, ordinanza 26 aprile 1983, n. 814, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 636, art. 35, quinto comma [come modificato dall'art. 23 d.P.R. 3 novembre 1981, n. 739]** (art. 24 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 7 maggio 1982, n. 686/83, *G. U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**d.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43, art. 332** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Napoli, ordinanza 9 giugno 1983, n. 677, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 183, 195 e 334, primo comma, n. 3 [modificato dall'art. 45 legge 14 aprile 1975, n. 103]** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Borgomanero, ordinanza 23 marzo 1983, n. 564, *G. U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, art. 322** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 16 maggio 1983, n. 869, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 29 marzo 1973, n. 156, artt. 334, 335, 336, 183, primo comma e 195, primo comma, n. 2 [come modificati dall'art. 45 legge 14 aprile 1975, n. 103]** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Pretore di Trieste, ordinanza 30 marzo 1983, n. 634, *G. U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge reg. Basilicata 4 maggio 1973, n. 10, art. 2, secondo e quarto comma** (artt. 117 e 130 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per la Basilicata, ordinanza 22 febbraio 1983, n. 603, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**d.l. 24 luglio 1973, n. 426, art. 1, quarto comma [convertito in legge 4 agosto 1973, n. 495]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Padova, ordinanza 3 febbraio 1983, n. 656, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 10, lettera g) [come modificato dall'art. 5, primo comma, legge 13 aprile 1977, n. 114]** (artt. 3, 29, 30 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Milano, ordinanza 20 gennaio 1983, n. 844, *G. U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lett. e), 14 e 46, secondo comma** (artt. 3, 38 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Roma, ordinanza 20 aprile 1983, n. 674, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, artt. 12, lettera e) e 46** (artt. 3, 38, 53 e 76 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Ascoli Piceno, ordinanza 31 maggio 1983, n. 813, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 597, art. 46, secondo comma** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Como, ordinanza 16 aprile 1983, n. 740, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 600, artt. 46, 56, primo comma, e 57, secondo comma** (artt. 24 e 27 della Costituzione).

Tribunale di Trani, ordinanza 16 giugno 1983, n. 789, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 29 settembre 1973, n. 601, art. 43** (art. 23 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Taranto, ordinanza 26 marzo 1983, n. 642, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092, artt. 85, secondo comma, 86, primo comma, e 87, secondo comma** (artt. 3 e 38 della Costituzione).

Corte dei conti, ordinanza 31 gennaio 1983, n. 648, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 6 giugno 1974, n. 298, art. 46** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Mondovì, ordinanza 10 maggio 1983, n. 722, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**d.l. 8 luglio 1974, n. 264, art. 7, sesto comma [come convertito nella legge 17 agosto 1974, n. 386]** (art. 39 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale dell'Umbria, ordinanze (due) 6 luglio 1979, nn. 621 e 622/83, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 14 ottobre 1974, n. 497, art. 12** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Velletri, ordinanza 12 agosto 1983, n. 876, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 31 marzo 1975, n. 136, art. 8, n. 5** (art. 3 della Costituzione).

Consiglio di Stato, sezione sesta giurisdizionale, ordinanza 25 marzo 1983, n. 861, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, artt. 40, primo e secondo comma, e 44, secondo comma** (artt. 3, 21 e 41 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale delle Marche, ordinanza 23 febbraio 1983, n. 645, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 14 aprile 1975, n. 103, art. 45** (artt. 3 e 21 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 16 maggio 1983, n. 869, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 5, quarto e sesto comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Sondrio, ordinanze (due) 3 maggio 1983, nn. 785 e 786, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

Pretore di Lucca, ordinanza 22 marzo 1982, n. 747/83, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 18 aprile 1975, n. 110, art. 23, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Bassano del Grappa, ordinanza 21 aprile 1983, n. 636, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, art. 22, primo comma, e 23, primo comma** (artt. 3, 27 e 36 della Costituzione).

Magistrato di Sorveglianza presso il tribunale di Padova, ordinanza 9 maggio 1983, n. 672, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 47 cpv. e 48, ultimo comma** (artt. 3, 25 e 27 della Costituzione).

Corte d'appello di Messina, ordinanza 17 novembre 1976, n. 625/83, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 47 cpv., 48, ultimo comma e 54 ultimo comma** (artt. 3, 25 e 27 della Costituzione).

Corte d'appello di Messina, ordinanza 17 novembre 1976, n. 626/83, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 26 luglio 1975, n. 354, artt. 47 cpv. e 54, ultimo comma** (artt. 3, 25 e 27 della Costituzione).

Corte d'appello di Messina, ordinanze (due) 17 novembre 1976, nn. 623 e 624/83, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 22 novembre 1975, n. 685, artt. 26 e 28** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Pisa, ordinanza 2 febbraio 1983, n. 687, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 22 novembre 1975, n. 685, artt. 26, 28, 71, 72 e 80** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Padova, ordinanza 12 aprile 1983, n. 790, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 23 dicembre 1975, n. 698, art. 9, ultimo comma, seconda parte** [nel testo modificato dalla legge 1° agosto 1977, n. 563] (artt. 3, 36, 38 e 42 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 14 giugno 1982, n. 596/83, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**d.l. 4 marzo 1976, n. 31, art. 1, sesto comma** [convertito in legge 30 aprile 1976, n. 159] (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanze (due) 6 luglio 1983, nn. 763 e 764, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 29 aprile 1976, n. 177, art. 27, ultimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Corte dei conti, sezione terza giurisdizionale, ordinanza 28 settembre 1982, n. 736/83, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 10 maggio 1976, n. 319, artt. 9 e 15, sesto e settimo comma, e nota in calce alla tabella C** (art. 24, della Costituzione).

Pretore di Asola, ordinanza 28 ottobre 1982, n. 742/83, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 28 gennaio 1977, n. 10, art. 17, lett. b)** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Poggibonsi, ordinanza 16 maggio 1983, n. 561, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**legge 13 aprile 1977, n. 114, art. 5** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Commissione tributaria di secondo grado di Enna, ordinanza 16 dicembre 1981, n. 752/83, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, artt. 51 e 53** (artt. 97 e 117 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 5 luglio 1982, n. 826/83, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge reg. Piemonte 5 dicembre 1977, n. 56, art. 18, primo comma e 55, diocottesimo comma** (artt. 41, 42, 117 e 123 della Costituzione e 4 e 5 dello statuto reg. Piemonte).

Pretore di Dogliani, ordinanza 9 giugno 1983, n. 782, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 3 gennaio 1978, n. 1, art. 1, primo comma** (art. 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale per l'Emilia-Romagna, ordinanza 27 aprile 1983, n. 646, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 1 febbraio 1978, n. 30, art. 9** (artt. 3 e 35 della Costituzione).

Pretore di Pisa, ordinanza 30 luglio 1983, n. 796, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 1 e 3** (artt. 2, 3, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanza 23 febbraio 1983, n. 759, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 1 e 58** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanze (sei) 15 gennaio 1983, nn. 753-758, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 1, 3, 58 e 65** (artt. 2, 3, 10, 30, 31, 32, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Torre Annunziata, ordinanza 26 aprile 1983, n. 692, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 3** (artt. 2, 3, 30, 31, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Camerino, ordinanza 22 giugno 1983, n. 777, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58** (artt. 2, 3, 30, 31 e 41 della Costituzione).

Pretore di Menaggio, ordinanza 18 maggio 1983, n. 697, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58** (artt. 2, 3, 30, 31, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Menaggio, ordinanza 18 luglio 1983, n. 770, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58** (artt. 2, 3, 41 e 42 della Costituzione).

Pretore di Ruvo di Puglia, ordinanze (quindici) 15 luglio 1983, nn. 798-812, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58** (artt. 2, 3, 41, 42 e 47 della Costituzione).

Pretore di Gallarate, ordinanze (sei) 15 gennaio 1983, nn. 753-758, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Pretore di Bari, ordinanza 21 giugno 1983, n. 693, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

Pretore di Bari, ordinanza 5 luglio 1983, n. 734, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 3 e 58** (art. 42 della Costituzione).

Pretore di Napoli, ordinanza 1° giugno 1983, n. 694, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 29, secondo comma, primo periodo** (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Pretore di Chiavari, ordinanza 30 giugno 1983, n. 903, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, artt. 58 e 65** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Roma, ordinanza 8 giugno 1983, n. 825, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 60, primo comma** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Pretore di Monza, ordinanza 29 aprile 1983, n. 793, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, settimo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 24 maggio 1983, n. 727, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 luglio 1978, n. 392, art. 69, settimo comma** (artt. 3 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Arezzo, ordinanza 17 giugno 1983, n. 775, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

Tribunale di Sciacca, ordinanza 25 marzo 1983, n. 773, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 4 agosto 1978, n. 413, art. 6, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 4 marzo 1983, n. 696, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 9 agosto 1978, n. 463, art. 8** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 16 novembre 1981, n. 641/83, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge prov. di Trento 9 dicembre 1978, n. 56, artt. 1, 2 e 3** (art. 18 della Costituzione e 4, 8, 16, 18 e 105 dello statuto regionale Trentino-Alto Adige).

Pretore di Mezzolombardo, ordinanze (sei) 11 luglio 1983, nn. 711-716, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 23 dicembre 1978, n. 833, art. 57** (artt. 3 della Costituzione).

Pretore di Piacenza, ordinanza 20 maggio 1983, n. 751, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 8 gennaio 1979, n. 3, art. 1 [di conversione dell'art. 5, quindicesimo comma, d.l. 10 novembre 1978, n. 702]** (artt. 3, 4, 35 e 97 della Costituzione).

Pretore di Ancona, ordinanza 17 giugno 1983, n. 719, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 7 febbraio 1979, n. 29, art. 9** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 22 aprile 1983, n. 655, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 3 aprile 1979, n. 101, art. 41** (artt. 3, 36 e 97 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 28 giugno 1982, n. 843/83, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**d.P.R. 27 settembre 1979, n. 506, art. 2** (artt. 76 e 77 della Costituzione).

Commissione tributaria di primo grado di Monza, ordinanza 19 aprile 1983, n. 792, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.l. 30 dicembre 1979, n. 663, art. 3, lettera b) [convertito in legge 29 febbraio 1980, n. 33]** (artt. 3 e 53 della Costituzione).

Pretore di Latina, ordinanza 6 dicembre 1982, n. 739/83, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

Pretore di Latina, ordinanza 20 dicembre 1982, n. 738/83, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 21 febbraio 1980, n. 28, art. 4 lett. d)** (artt. 3, 4 e 76 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 12 maggio 1983, n. 748, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**d.P.R. 26 marzo 1980, n. 327, art. 41** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Salerno, ordinanza 22 giugno 1983, n. 701, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**d.P.R. 11 luglio 1980, n. 382, art. 13, primo comma, n. 7** (artt. 3, 4 e 76 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale della Liguria, ordinanza 12 maggio 1983, n. 748, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**d.l. 28 maggio 1981, n. 255, art. 8 [come modificato dalla legge 24 luglio 1981, n. 391]** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 28 marzo 1983, n. 845, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**d.P.R. 2 luglio 1981, n. 271, artt. 1, 3 e 8** (artt. 3, 36 e 38 della Costituzione).

Tribunale amministrativo regionale del Lazio, ordinanza 28 marzo 1983, n. 845, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**d.l. 29 luglio 1981, n. 402, art. 12, sesto comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Piacenza, ordinanza 20 maggio 1983, n. 751, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 20, quinto comma** (artt. 2, 30 e 47 della Costituzione).

Pretore di Modena, ordinanza 25 maggio 1983, n. 695, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 21, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Lucca, ordinanza 30 marzo 1983, n. 613, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53 e 77** (artt. 3 e 101 della Costituzione).

Pretore di Legnano, ordinanza 23 maggio 1983, n. 705, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, artt. 53, primo comma, e 77, primo e secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Dolo, ordinanza 19 maggio 1983, n. 699, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 60, ultimo comma** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Orvieto, ordinanza 5 maggio 1983, n. 761, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

Pretore di Orvieto, ordinanza 24 maggio 1983, n. 762, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di La Spezia, ordinanze (due) 6 maggio 1983, nn. 562 e 563, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Pretore di Milano, ordinanza 31 gennaio 1983, n. 571, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Pretore di Oristano, ordinanza 16 maggio 1983, n. 614, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Padova, ordinanza 22 aprile 1983, n. 675, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

Pretore di Empoli, ordinanza 20 maggio 1983, n. 703, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

Pretore di Padova, ordinanza 23 maggio 1983, n. 791, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77** (artt. 3, 24 e 101 della Costituzione).

Pretore di Catania, ordinanza 20 luglio 1983, n. 815, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77** (artt. 3 e 27 della Costituzione).

Pretore di Pistoia, ordinanza 9 marzo 1983, n. 558, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Pretore di Oristano, ordinanza 5 maggio 1983, n. 615, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Oristano, ordinanza 16 maggio 1983, n. 616, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Tione, ordinanza 24 marzo 1983, n. 617, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77** (artt. 25 e 101 della Costituzione).

Pretore di Savona, ordinanza 11 maggio 1983, n. 681, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 77, primo e secondo comma** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Sassari, ordinanza 19 aprile 1983, n. 717, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 24 novembre 1981, n. 689, art. 80** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Lecce, ordinanza 8 giugno 1983, n. 850, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 2** (artt. 3 e 9 della Costituzione).

Pretore di Venezia, ordinanza 25 novembre 1982, n. 829/83, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 18 dicembre 1981, n. 744, art. 6, terzo comma** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Roma, ordinanza 4 marzo 1983, n. 696, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 14 gennaio 1982, n. 164, artt. 1 e 5** (artt. 2, 3, 29, 30 e 32 della Costituzione).

Corte di cassazione, ordinanza 15 aprile 1983, n. 783, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 14, quinto comma, lett. b) [convertito in legge 25 marzo 1982, n. 94]** (artt. 3, 24, 31 e 36 della Costituzione).

Pretore di Milano, ordinanze (quindici) 31 luglio 1982, nn. 923-937/83, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**d.l. 23 gennaio 1982, n. 9, art. 15-bis [introdotto dalla legge di conversione 25 marzo 1982, n. 94]** (art. 3 della Costituzione).

Pretore di Varese, ordinanza 16 novembre 1982, n. 598/83, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Pretore di Biella, ordinanza 17 maggio 1983, n. 649, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Milano, ordinanza 30 marzo 1983, n. 650, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Pretore di Ravenna, ordinanze (due) 2 luglio 1983, nn. 787 e 788, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 25 marzo 1982, n. 94, art. 15-bis (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Busto Arsizio, ordinanza 21 giugno 1983, n. 724, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

Pretore di Roma, ordinanza 10 maggio 1983, n. 817, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Roma, ordinanza 5 luglio 1983, n. 818, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

Pretore di Roma, ordinanza 18 giugno 1983, n. 819, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Roma, ordinanza 2 giugno 1983, n. 820, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Roma, ordinanza 14 giugno 1983, n. 821, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Roma, ordinanza 20 maggio 1983, n. 822, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Roma, ordinanza 9 giugno 1983, n. 823, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Roma, ordinanza 11 giugno 1983, n. 824, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

Pretore di Busto Arsizio, ordinanza 21 giugno 1983, n. 828, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 25 marzo 1982, n. 94, art. 15-bis (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).**

Pretore di Roma, ordinanza 24 maggio 1983, n. 816, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 26 aprile 1982, n. 181, art. 14, quarto comma (art. 3 della Costituzione).**

Pretore di Piacenza, ordinanza 20 maggio 1983, n. 751, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 9 (artt. 42 e 44 della Costituzione).**

Tribunale di Padova, ordinanza 19 aprile 1983, n. 873, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 9, 10, 13, 25, 26, 30 e 31 (artt. 3, 4, 41, 42, 43 e 44 della Costituzione).**

Tribunale di Forlì, ordinanza 7 giugno 1983, n. 840, *G.U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Tribunale di Forlì, ordinanze (due) 7 giugno 1983, nn. 841 e 842, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 9 e 15 (artt. 3, 42 e 44 della Costituzione).**

Tribunale di Nicosia, ordinanza 11 ottobre 1983, n. 996, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 25 (artt. 3 e 41 della Costituzione).**

Tribunale di Fermo, ordinanza 23 settembre 1983, n. 992, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, art. 25** (art. 41 della Costituzione).

Tribunale di Pesaro, ordinanza 28 maggio 1983, n. 994, *G. U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26 e 28** (artt. 3, 41 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Mantova, ordinanze (due) 27 settembre 1983, nn. 950 e 951, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26, 28 e 30** (artt. 3, 4, 41, 42 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Modena, ordinanza 10 ottobre 1983, n. 993, *G. U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26, 28 e 31** (artt. 3, 41 e 42 della Costituzione).

Tribunale di Macerata, ordinanze (tre) 13 ottobre 1983, nn. 954, 955 e 956, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26 e 31** (artt. 3 e 41 della Costituzione).

Tribunale di Ancona, ordinanze (due) 5 luglio 1983, nn. 831 e 832, *G. U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Tribunale di Ancona, ordinanze (due) 16 luglio 1983, nn. 833 e 834, *G. U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Tribunale di Ancona, ordinanza 16 luglio 1983, n. 835, *G. U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Tribunale di Ancona, ordinanze (due) 28 giugno 1983, nn. 836 e 837, *G. U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Tribunale di Ancona, ordinanze (due) 11 giugno 1983, nn. 838 e 839, *G. U.* 11 gennaio 1984, n. 11.

Tribunale di Ancona, ordinanza 8 ottobre 1983, n. 968, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

Tribunale di Ancona, ordinanze (sei) 8 ottobre 1983, nn. 969-974, *G. U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 26, 34 e 37** (artt. 3, 4, 41 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Mantova, ordinanza 12 luglio 1983, n. 902, *G. U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 28, 29 e 30** (artt. 3, 4, 41, 42, 43 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Vasto, ordinanze (tre) 1° luglio 1983, nn. 1013-1015, *G. U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 3 maggio 1982, n. 203, artt. 25, 28, 29, 30 e 31** (artt. 3, 4, 41, 42, 43 e 44 della Costituzione).

Tribunale di Vasto, ordinanza 21 ottobre 1983, n. 1016, *G.U.* 1° febbraio 1984, n. 32.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 5, secondo e terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Biella, ordinanza 29 marzo 1983, n. 683, *G.U.* 18 gennaio 1984, n. 18.

Pretore di Biella, ordinanza 29 marzo 1983, n. 684, *G.U.* 25 gennaio 1984, n. 25.

**legge 29 maggio 1982, n. 297, art. 5, terzo comma** (artt. 3 e 36 della Costituzione).

Pretore di Novara, ordinanza 10 giugno 1983, n. 797, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.P.R. 9 agosto 1982, n. 525, art. 1** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Varese, ordinanza 14 giugno 1983, n. 794, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**legge 12 agosto 1982, n. 532, art. 25** (artt. 3 e 24 della Costituzione).

Tribunale militare di Bari, ordinanza 23 febbraio 1983, n. 689, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19 [convertito in legge 27 novembre 1982, n. 873]** (artt. 3, 11 e 24 della Costituzione).

Corte d'appello di Milano, ordinanza 21 gennaio 1983, n. 723, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**d.l. 30 settembre 1982, n. 688, art. 19, primo comma [convertito in legge 27 novembre 1982, n. 873]** (artt. 3, 11 e 24 della Costituzione).

Tribunale di Genova, ordinanza 26 maggio 1983, n. 710, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**d.P.R. 22 febbraio 1983, n. 43, artt. 1 e 2** (art. 3 della Costituzione).

Tribunale di Varese, ordinanza 14 giugno 1983, n. 794, *G.U.* 29 febbraio 1984, n. 60.

**d.l. 12 settembre 1983, n. 463, art. 11, decimo comma [convertito in legge 11 novembre 1983, n. 638]** (artt. 5, 9, 10, 16 e 54 dello statuto della regione Trentino-Alto Adige).

Provincia autonoma di Trento, ricorso 16 dicembre 1983, n. 40, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

Provincia autonoma di Bolzano, ricorso 16 dicembre 1983, n. 41, *G.U.* 4 gennaio 1984, n. 4.

**d.l. 18 ottobre 1983, n. 568, art. 1 [convertito con legge 9 dicembre 1983, n. 681]** (art. 5, n. 1, statuto Trentino-Alto Adige).

Regione Trentino-Alto Adige, ricorso 16 gennaio 1984, n. 1, *G.U.* 8 febbraio 1984, n. 39.

**legge 19 dicembre 1983, n. 696, art. 1 ed in particolare terzultimo, quarto e sesto comma** (artt. 8, n. 9; 9, n. 8; 15, 16, 78 e 79 dello statuto speciale regione Trentino-Alto Adige).

Provincia autonoma di Bolzano, ricorso 26 gennaio 1984, n. 2, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, artt. 7, undicesimo, dodicesimo e tredicesimo comma, 29 e 31** (artt. 5, 117, 118, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione).

Regione Piemonte, ricorso 6 febbraio 1984, n. 10, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

Regione Emilia-Romagna, ricorso 6 febbraio 1984, n. 11, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

Regione Lombardia, ricorso 6 febbraio 1984, n. 12, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 7, tredicesimo comma** (artt. 117, 119 e 81, quarto comma, della Costituzione).

Regione Campania, ricorso 6 febbraio 1984, n. 8, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, artt. 7, tredicesimo comma; 24, primo comma; 29, 31, 32, quinto comma** (artt. 81, 117 e 130 della Costituzione).

Regione Toscana, ricorso 6 febbraio 1984, n. 9, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, artt. 7, ultimo comma, 19, 28, 29, 31, secondo comma, 35, quattordicesimo comma** (artt. 5, 81, 115, 117, 119, 118, 123, 130 e 136 della Costituzione).

Regione Veneto, ricorso 1° febbraio 1984, n. 3, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, artt. 7, ultimo comma; 25, ultimo comma; 27; 29, secondo comma, e 31** (artt. 15, 17, 19 e 20 dello statuto regione siciliana e 32 e 119 della Costituzione).

Presidente regione siciliana, ricorso 3 febbraio 1984, n. 7, *G.U.* 22 febbraio 1984, n. 53.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, art. 25, secondo e terzo comma** (artt. 4, n. 7 e 16 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Regione Trentino-Alto Adige, ricorso 1° febbraio 1984, n. 4, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, artt. 25, secondo comma e terzultimo periodo, e 27, primo e ultimo comma** (artt. 8, n. 1; 9, n. 10; 16 e 78 dello statuto speciale della regione Trentino-Alto Adige).

Provincia autonoma di Trento, ricorso 1° febbraio 1984, n. 5, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

**legge 27 dicembre 1983, n. 730, artt. 25, secondo e terzo comma, ultimo periodo; 27, primo e ultimo comma; e 29** (artt. 8, n. 1; 9, n. 10; 16; 54, n. 5; 78 e 80 dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige).

Provincia autonoma di Bolzano, ricorso 1° febbraio 1984, n. 6, *G.U.* 15 febbraio 1984, n. 46.

